

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y COMERCIALES



TESIS DOCTORAL

La planificación económica y la planificación armonizada

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Luis García de Diego López

DIRECTOR:

Emilio de Figueroa Martínez

Madrid, 2015

LA PLANIFICACION ECONOMICA

Y

LA PLANIFICACION ARMONIZADA

Por

LUIS GARCIA DE DIEGO LOPEZ

Madrid, 1.965

I N D I C E

PLANIFICACION ECONOMICA Y PLANIFICACIÓN ARMONIZADA

Introducción:	I
---------------------	---

PARTE PRIMERA: CONCEPTOS PREVIOS

Cap.I. Concepto de la Planificación	1
Cap.II. Clases de Planificación	23
Cap.III. Justificación de la Planificación	51
Cap.IV. Dificultades y Peligros de la planificación armonizada	59
Cap.V. Fases de la planificación	70

PARTE SEGUNDA: DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN ARMONIZADA

Cap.VI. Ambito de la planificación	80
Cap.VII. El Marco de la planificación	86

PARTE TERCERA: ORGANIZACIÓN

Cap.VIII. Organización de la Planificación	95
Cap.IX. Organización de la planificación en diversos países	109

PARTE CUARTA: EL PLAN

Cap.X. El Plan	161
Cap.XI. Planes Económicos existentes	168
Bibliografía de libros	231
Bibliografía de artículos	250

I N T R O D U C C I O N

=====

La planificación se ha convertido en un problema fundamental en el sector privado y en el público. El empresario, el profesional acuden hoy a métodos racionales y científicos de organización de su función. Pero, es, sobre todo, en el ámbito público donde la planificación constituye hoy un instrumento importantísimo en el desarrollo y es en este terreno de la Administración Pública donde nosotros situamos nuestro estudio.

Prescindiendo del problema, más amplio y previo, de la intervención del Estado en la vida social, es un hecho evidente que tal intervención ha ido creciendo en varios terrenos, especialmente en el estrictamente social y en el económico, a la vez que se iba ampliando el marco político que limitaba a aquéllos. Y es evidente que tal intervención del Estado esta, dentro de ciertos límites, plenamente justificada. Ya no se discute la conveniencia o desventajas de tal intervención. Las posiciones extremas, de liberalismo total y de intervención integral, están superadas y desacreditadas; la primera por basarse en una utópica y errónea confianza en las fuerzas individuales; la segunda, por atentar contra los derechos humanos más elementales, oponiéndose así a los principios naturales y cristianos que deben regir la vida del hombre.

Hoy se acepta que "cierta" intervención del Estado es necesaria y el problema de la conveniencia o no de intervención se ha transformado en el del grado conveniente de intervencionismo.

Aceptada la necesidad de que el Gobierno intervenga en la vida de la colectividad, es conveniente que lo haga de una forma racional, coordinada, científica, es decir, de una forma planificada. La planificación puede considerarse como una simple forma, un método de hacer las cosas, o como un grado de intervencionismo del Estado. Especialmente en el campo económico, se ha entendido y usado ampliamente esta segunda acepción. En este sentido, hablar de economías planificadas es hablar de economías con un alto grado de control estatal. Al hablar de planificación, nosotros nos referimos en general a la primera forma. Planificar es entonces un instrumento de la política y de la Administración, que consiste en coordinar todos los sectores, y todos los problemas de cada sector, a fin de conocer todas nuestras posibilidades y nuestros objetivos y dar las medidas adecuadas para alcanzar éstos aprovechando aquéllas de la forma más provechosa.

En este sentido, la importancia de la planificación es evidente. Cuando la intervención del Estado se limi-

220

taba a la resolución de los problemas a medida que iban surgiendo y los métodos estadísticos y los medios de transporte, comunicación e información, eran enormemente deficientes, y la política era, por ello, más un arte que una ciencia, la ausencia de la planificación estaba justificada. Hoy, cuando la intervención del Estado se extiende, en todo momento, a todas las regiones del país y a todos los sectores, cuando el más extendido y perfeccionado instrumento estadístico y el avance cultural y técnico y del transporte y métodos de comunicación permite un rápido y adecuado conocimiento de la realidad del país y de sus problemas; y, sobre todo, cuando el espíritu social de los Gobiernos no permite el desperdicio de los recursos ni su aprovechamiento en favor de unos pocos, sino en bien del mayor número de ciudadanos; entonces, decimos, es absolutamente necesaria la planificación.

La observación del mundo real que nos rodea nos confirma este criterio, al ofrecernos en todos los países una gran actividad planificadora, que se plasma en multitud de planes, generales o parciales. Si los argumentos en defensa de la planificación han hecho nacer también en nuestra patria esa actividad planificadora, es necesario, además, el estudiar aquellos otros planes realizados en otros países, que pueden suministrarnos enseñanzas muy interesantes.

Por ello, consideramos fundamental el realizar un estudio sobre este tema vital de la planificación y sobre los planes realizados en otros países, tanto en los de un nivel de vida más elevado, como en los menos desarrollados.

Es necesario hacer nacer entre las autoridades y los profesionales de nuestra Administración este ansia planificadora. En un pueblo como el nuestro, de gran talento natural pero dado a la improvisación y a la solución rápida y poco rigurosa de los problemas, es conveniente despertar el amor por la organización, por el método, sobre todo en el ámbito público, donde se estudian problemas y se dan decisiones que afectan a millones de compatriotas.

La vida nos ofrece, en todos sus sectores, continuos ejemplos de la importancia y necesidad de la planificación. El crecimiento anárquico de parte de nuestras ciudades, la falta de coordinación entre los cuerpos y organismos de nuestra Administración, la duplicación de funciones, y la pérdida de tiempo, recursos y eficacia que todo ello implica, son algunos ejemplos que por sí solos bastarían para justificar la necesidad de la planificación.

En nuestro país acaba de iniciarse el Primer Plan de Desarrollo Económico. Como toda primera obra, tiene que adolecer de defectos importantes, debidos tanto a deficiencias de los conocimientos teóricos de los realizadores del plan como a fallos en la organización administrativa de la planificación. Pero mientras aquella formación teórica exige tiempo y ha de ser consecuencia fundamental de las enseñanzas de nuestras universidades y otros centros educativos, los fallos de nuestra organización pueden mejorarse

notablemente si se realizan estudios sobre los problemas de esta organización.

Por eso, consideramos interesantísimo un trabajo sobre la planificación que, además de despertar ese espíritu de organización, analice rigurosamente los aspectos más importantes de este problema, dando soluciones concretas para la organización, criterios para seleccionar los objetivos más fructíferos, las medidas más eficaces y para utilizar de la forma más provechosa los recursos humanos y naturales que Dios nos ha concedido y los técnicos y científicos que con su ayuda las generaciones pasadas y presentes han construido.

La planificación se va extendiendo por todos los países, y numerosas publicaciones se han ocupado de este problema, pero en ningún país y en ningún libro encontramos la planificación armonizada, es decir, lo que los franceses llaman "planification armonisée" y el mundo de habla inglesa "comprehensive planning". En ningún país se ha aplicado realmente tal tipo de planificación. Ningún libro trata, como tema único o fundamental de sus páginas, este problema.

Por ello, sería interesantísimo realizar un trabajo que estudie profundamente esta clase de planificación. Y esto es lo que nosotros nos proponemos.

Podemos definir la planificación armonizada como aquélla que abarca todos los sectores a los que el Gobierno extiende, en grado importante, su actividad. Es decir, la que intenta planificar, resolver conjunta y coordinadamente, los problemas de los sectores económico, cultural, sanitario, social, jurídico y militar.

Si la planificación implica, por definición, coordinación, ninguna planificación tan lógica y justificada como la armonizada, que intenta coordinar las planificaciones realizadas en cada uno de esos sectores.

Es necesaria la planificación dentro de cada sector, dentro de cada departamento ministerial, pero es también necesaria la coordinación y planificación de todos los sectores. No basta que cada Ministerio planifique sus actividades y distribuya sus gastos en la mejor forma posible. Es necesario también que previamente se haya estudiado y planificado el volumen total de gastos públicos y su distribución entre los distintos sectores.

Y es evidente que esta planificación previa no puede realizarla una simple comisión de representantes de los distintos ministerios, en la que cada miembro desconoce los problemas de los otros sectores y se limita por ello a defender su sector y a procurar obtener para su ministerio la mayor intervención posible. Es necesaria la existencia de un organismo especial, de carácter eminentemente profesional, que planee de la forma más conveniente el volumen y distribución de los gastos públicos totales. Esto es solo un ejemplo de la importancia de la planificación armonizada, y de la conveniencia de dedicar un estudio amplio a tal problema.

Pero nuestro estudio no se limitará al estudio de la planificación armonizada en sí, sino que estudiará además la planificación en cada uno de los sectores abarcados por aquélla, prestando predominante atención a la planificación económica. La razón de estudiar, no sólo la planificación armonizada, sino también la planificación en cada sector obedece a tres razones fundamentales.

En primer lugar, la planificación armonizada no se ha aplicado todavía estrictamente en ningún país, aunque en muchos se estudia ya su implantación rigurosa y aunque en todos los países existe, naturalmente, cierta coordinación entre los distintos departamentos ministeriales. Por ello, si nuestro trabajo se limitara a tal planificación podría pecar de ambicioso, al estudiar un problema que quizá no se plantee en nuestro país hasta dentro de varios años, (aunque siempre sería un estudio interesantísimo el ir preparando el camino para la resolución de un problema que, inexorablemente, se planteará en un futuro próximo). Por otro lado, la planificación armonizada, en un sentido amplio, existe ya y se está aplicando en nuestro país. La coordinación de las actividades y planes de los distintos sectores es un problema que se presenta diariamente en nuestra Administración y con el que tropezamos continuamente los que en ella realizamos una función planificadora.

En segundo lugar, el estudio de la planificación armonizada exige el conocimiento de los problemas que presenta la planificación en cada sector. Para estudiar la organización de la planificación armonizada, el ámbito de tal planificación, etc., es necesario estudiar y conocer la planificación en cada sector.

En tercer lugar, un estudio general de la planificación armonizada consideraría el aspecto económico como una de tantas partes constituyentes de tal planificación. Nuestra cualidad de economista profesional, en su doble faceta de economista teórico o puro y Economista del Estado, nos obliga a dedicar fundamentalmente nuestra atención al campo económico. Por ello, nuestro estudio se concentrará fundamentalmente en tal campo. La planificación armonizada constituye para nosotros el enlace de la planificación económica con la realizada en los otros sectores. De ahí el título de nuestro trabajo: Planificación Económica y Armonizada.

El estudio de este segundo tipo de planificación no constituye una ampliación o complemento del estudio de la planificación económica. La planificación armonizada no debería realmente ir desligada de la planificación económica, dada la ambigüedad e incertidumbre de los límites del campo económico y la íntima dependencia existente entre todos los sectores. Lo que el Estado gasta en un campo son recursos que se quitan de otro campo, luego todo gasto en un sector repercute en los otros sectores.

De aquí, la importancia de estudiar cuidadosamente el problema de las relaciones de la planificación económica con las realizadas en otros sectores.

En la planificación del desarrollo de un país podemos distinguir dos momentos fundamentales. En uno se decide cual es el volumen y la distribución de gastos más convenientes, los objetivos importantes que deben alcanzarse, los recursos de que se dispone, etc. Este plan se plasma en la realización de ciertas obras materiales (carreteras, puentes, escuelas, viviendas, etc...), cuya realización exige, a su vez, una planificación previa, que constituye el segundo momento de que hablábamos. Tenemos, por tanto, dos planificaciones sucesivas: una primera, que podemos llamar científica, a cargo de economistas, sociólogos y demás profesionales de los sectores antes mencionados; una segunda posterior, bautizada en todo el mundo con el nombre de Planificación Física (Physical Planning), a cargo de técnicos (ingenieros, arquitectos, etc.)

Pues bien, así como existe una planificación armonizada entre los profesionales de esta segunda fase, siendo esta segunda planificación la que primero estudió, aplicó y dió nombre a la planificación armonizada, hasta el punto de que este nombre se usa frecuentemente entre los planificadores físicos, debe existir también una armonización entre los sectores de aquella primera fase previa.

Pero es evidente que si dentro de cada una de las dos fases citadas se hace necesaria la planificación armonizada, también es necesaria la coordinación y planificación entre ambas fases, es decir, entre la planificación física y la que hemos llamado planificación científica. Así se reconoce hoy unánimemente y se han realizado algunos trabajos y cursos para el estudio de esta planificación entre "científicos" (llamémosles así provisionalmente) y técnicos.

Hemos dicho que en la primera fase intervienen economistas, sociólogos, etc.; pero éstos tienen que tener en cuenta la opinión de los técnicos, a fin de conocer las posibilidades de realización material o física de sus planes. A su vez los técnicos, en la segunda fase, tienen que tener en cuenta la opinión de aquellos otros profesionales, en relación con la importancia y prioridad de las distintas clases de obras, las zonas de localización más convenientes, etc.

Nos encontramos así, con que la planificación armonizada engloba en sí dos sub-planificaciones armonizadas a las que, por tanto, hay que incluir en el estudio de aquella. Nosotros estudiaremos también esta cooperación entre los profesionales de esas dos fases, tan estrechamente ligadas.

PARTE PRIMERA

CONCEPTOS PREVIOS

CAPITULO I

CONCEPTO DE LA PLANIFICACION

=====

La palabra planificación se utiliza en sentidos tan vagos y confusos que nuestra primera tarea debe ser la de intentar sacarla de la obscuridad en que yace. Esta obscuridad se debe, en primer lugar, a la utilización simultánea de esta palabra en diversos sectores: político, económico, filosófico, social, técnico, ...; y, en segundo lugar, a la relativa novedad de este concepto en los campos, a su vez relativamente modernos, de la sociología y la economía, a los que ha pasado procedente de otros más antiguos y, por ello, más elaborados y usuales.

Esta vaguedad del concepto de la planificación persiste, e incluso se recrudece a veces, dentro del terreno de la economía. "... planificación o planificación económica significa muchas cosas para muchas personas y se ha empleado, lo mismo en estudios profesionales que populares, en formas ampliamente divergentes y de una manera altamente emocional", dice John E. Elliott, (1) el cual nos advierte de la inutilidad de dar una amplia definición de dicho concepto. "Debido a lo arbitrario y personal de tales debates y a la dificultad, bien conocida, de alcanzar una solución remotamente próxima a tales problemas, poco se ganará de un análisis y comparación intensivos y de la valoración de un gran número de posibles definiciones alternativas". Estamos de acuerdo en que, en general, poca utilidad puede sacarse de la comparación de un gran número de definiciones. Pero puede ser interesante agrupar las distintas definiciones existentes y analizar los posibles límites dentro de los cuales se encuentra el objeto definido. El autor citado reconoce que "la claridad de conceptos es, naturalmente, un requisito previo para una labor sistemática en cualquier campo de estudio". Y en el campo de la planificación es fundamental empezar por aclarar los conceptos en que nos movemos, aunque lo hagamos de una forma breve y sencilla, reconociendo, con J.E. Elliott, que "un enfoque definitivo de la planificación económica puede convertirse fácilmente en verborrea escolástica y teórica". Pero no podemos estar de acuerdo con que "la planificación económica constituye un complejo grupo de problemas que deben ser 'explorados', no 'definidos'". (2) Para explorar algo hay que tener una idea clara de la situación del lugar que se quiere explorar, hay que conocer algún camino que nos conduzca aproximadamente a tal lugar. En el campo de la

(1) John E. Elliott, Economic Planning Reconsidered. The Quarterly Journal of Economics. V. LXXII 1.958, pág.55

(2) Op. cit.

planificación pueden tomarse caminos tan divergentes que es necesario empezar por ponernos de acuerdo sobre el camino que seguimos.

En el fondo, J.E. Elliott reconoce la necesidad de alguna definición cuando dice: "Desde un punto de vista definitivo, los problemas son: 1) delinear el carácter de la planificación económica en forma de propiedades que pueden observarse en la realidad; 2) adscribir un significado al término que no se aparte demasiado radicalmente del lenguaje corriente; y 3) evitar en lo posible colorear el término con desviaciones emocionales que le convertirían en un instrumento insatisfactorio para la investigación lógica o empírica". Pero "delinear" algo, darle un nombre que no se aparte demasiado del uso corriente y evitar "desviaciones emocionales" es el camino que sigue toda definición; es, sencillamente, definirlo.

Por ello, este estudio general sobre la planificación debe empezar por intentar aclarar el concepto de esta palabra, buscando, entre sus diversas acepciones aquellas más adecuadas al terreno en que va a edificarse este trabajo.

1. Acción racional de actuación.

La obscuridad de que hemos hablado rodea a la palabra planificación en todo su proceso formativo, desde sus acepciones más elementales hasta las más complejas.

El sentido usual y corriente de tal palabra aparece ya confuso en sus diversas acepciones.

Por de pronto, el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, en su última edición de 1.956, no recoge tal palabra. (Sin embargo, nosotros nos atrevemos a emplearla ya que su extendido uso en el habla corriente y, especialmente, en el campo económico, nos absuelve del posible error gramatical cometido al hacerlo). De la palabra que parece más similar, planear, la Academia da las siguientes definiciones: "1. Trazar o formar el plan de una obra. 2. Hacer o forjar planes. 3. Descender un avión en planeo". Descartada esta última, las dos primeras se apoyan en la palabra plan, de la que dicho diccionario da, entre otras que ahora no interesan, esta acepción: "Intento, proyecto, estructura". Planear sería, pues, hacer o forjar un proyecto, intento o estructura de una obra. Si la palabra obra puede tomarse también como acción, planear significaría proyectar una acción.

En este sentido, la planificación sería, entonces, una forma racional de hacer las cosas. Es el "pensar antes de obrar". Es "medir" las ventajas e inconvenientes de una acción. Es "no actuar con los ojos cerrados". Es, en consecuencia, un proceso elemental del ser humano, resultado inmediato de su misma racionalidad. Así, puede decirse que "la planificación es uno de los procesos más sencillos y naturales por el que el pensamiento debe señalar y conse-

guir sus objetivos" (3).

Es, por tanto, la utilización del pensamiento humano para alcanzar los fines deseados. "Un plan, siendo solamente un esquema de acción, un método de proceder -un instrumento en suma- debe necesariamente dirigirse hacia algún propósito", dice Gilbert Walker. (4)

En este sentido la planificación significa algo similar a "orden". Es no dejar que las cosas queden en su sitio, que los hechos se conduzcan libremente. Es dirigir la actividad humana con arreglo a unas normas. Es útil recordar la distinción de Polanyi (5), clásica en economía, entre el orden espontáneo y el orden deliberado. El primero deja que las cosas o actos individuales se muevan por sus propias fuerzas. El individuo sería el fundamento del sistema social y de la política (que realmente no existiría). El segundo significa que la autoridad política interviene en el juego de las fuerzas individuales e impone unas reglas que establecen y limitan la actuación de cada individuo del sistema social.

"La planificación no es, en absoluto, un cambio revolucionario en la conducta humana, ya que es inherente a la propia naturaleza del hombre como ser racional. Una conducta racional siempre tiene en cuenta sus resultados. Esto es cierto para toda acción que tenga una finalidad, bien sea individual o colectiva, y en la esfera económica tanto las economías privadas como las nacionales aceptan la planificación en este sentido" (6).

Algunos resaltan el carácter unitario de las distintas fases de la acción planificadora. Esta no es una decisión aislada, sino una acción mental completa, que implica una serie sucesiva de actos lógicos.

"Un plan (si no nos apartamos mucho del uso corriente) es una decisión relativa a un curso de acción. Un curso de acción es una sucesión de actos mutuamente relacionados como medios y considerados, por tanto, como unidad. El Plan constituye esa unidad. Por tanto, la planificación, tal como aquí la definimos, debe distinguirse de lo que se llama 'el tomar una decisión oportunista', que consiste en elegir (de una forma racional o no) entre acciones no relacionadas entre sí como un medio único". (7)

Esta definición puede ser interesante por resaltar la racionalidad de la planificación y definirnos ésta no como una decisión relativa a un simple acto futuro, sino co

(3) "Economic Planning by Programme and Control in Great Britain", Heinemann, London, 1.957, p. 1.

(4) "Harold D. Smith. The Management of Your Government" New York McGraw Hill Book Co. 1.945.

(5) Michael Polanyi. "The Logic of Liberty" (Chicago, 1.951).

(6) T. Mathew. The Compulsion for Planning. En the Indian Journal of Economics. Vol. XLI, nº 163.

(7) Edward C. Banfield. Ends and Means in Planning. International Social Science Journal. Vol. XI, 1959.

mo una decisión relativa a una serie encadenada de acciones futuras. Con ello, pasamos de un concepto demasiado simplista de la planificación a otro más riguroso.

Dentro del campo económico es utilizado también este concepto de la planificación como forma ordenada y racional de hacer algo. La planificación es un proceso tendente a aprovechar de la mejor manera posible los recursos de un país para lograr el mayor bienestar material.

John Friedman define la planificación "como actividad por la cual el hombre que vive en sociedad procura dominarse y elaborar deliberadamente su porvenir colectivo gracias a la fuerza de la razón. La planificación no es sino una forma de adoptar decisiones y medidas tendentes al bienestar de una sociedad por un cambio rápido. Como órgano colectivo representante de una sociedad moderna, todo gobierno no tiene que tomar cada día decisiones numerosas y extraordinariamente complicadas. Por medio de la planificación, se intenta dar a esas decisiones un carácter más racional, teniendo en cuenta el futuro, los recursos disponibles, las realidades presentes y las eventualidades futuras". "La planificación es una forma de pensar, de enfocar los problemas sociales con el instrumento de la razón, de forma que cada sociedad pueda guiar su propio desarrollo futuro de tal manera que se alcance oportunamente el mayor bien social en todos los aspectos".(8).

2. Fijación de objetivos.

Las definiciones anteriores tienen en común el de considerar la planificación como un mero instrumento racional destinado a alcanzar un objetivo previamente establecido. La planificación se limita, por tanto, a elegir el camino, los medios, para llegar a un fin pre-establecido.

Pero evidentemente, la razón humana no se limita a esto, sino que también ha tenido que elegir el fin a dónde quiere llegar. Otro grupo de definiciones sigue este segundo enfoque, tomando los objetivos como el elemento fundamental definidor de la planificación. "La planificación significa la acción destinada a conseguir una situación deseada o la preparación para tal acción". (9)

3. Concepto científico.

Otras definiciones, más completas, incluyen ambos elementos, los medios y los fines. "Planificar es establecer de una forma racional un objetivo que, teniendo en cuenta los medios presentes y futuros, parece alcanzable". (10)

-
8. The Study and Practice of Planning. International Social Science Journal. Vol. XI, 1959.
 9. W. Steigenza. Physical Planning Survey. Paper of the Institute of Social Studies. Oc. 1960.
 10. E. de Vries. Economic Elements as a basis for Planning. Paper of the Institute of Social Studies. Holand.CP/60 - 61 3c course 1960-61.

De esta forma nos acercamos hacia un concepto más científico de la planificación. Esta implica una acción metódica y racional dirigida a señalar los objetivos de una política, estudiando detenidamente los medios disponibles y las medidas más adecuadas para, con ellos, alcanzar los primeros. Ya no es simplemente un método, una forma de hacer bien las cosas; es, además, un proceso científico o técnico, basado en las leyes y conocimientos del campo que queremos planificar. La ciencia significa un adelanto sobre la racionalidad. Esta implica simplemente el actuar de acuerdo con la razón, utilizando la razón. El hombre puede actuar racionalmente y no científicamente. La ciencia es un conjunto de conocimientos que no todos los hombres, seres racionales, poseen. La racionalidad es un dato necesario pero no suficiente. Hay que planificar basados en la razón y en la ciencia.

Dentro de este camino científico, podemos considerar estas definiciones:

"Un plan económico es un programa en el que se han estimado los resultados esperados (objetivos o fines) para una fecha futura determinada, especificándose los medios para conseguirlos y el momento en que se van a poner en efecto". (11).

Esta definición resalta el momento futuro de la planificación. Otras muchas definiciones introducen explícitamente el factor tiempo en el concepto de la planificación. Evidentemente, se planifica para el futuro.

"La esencia de la planificación económica es su futurismo; mira hacia delante; implica un pensamiento sistemático y una preparación 'ex-ante'; implica un pensamiento anterior a un tiempo, anterior al desdoblamiento de una sucesión de acontecimientos" (12).

Entre las definiciones que resaltan las medidas y los fines está la siguiente: "Por planificación entendemos la elaboración científica de un conjunto de objetivos (precisados de forma cuantitativa) para la economía nacional y de las medidas por las cuales el Estado se propone realizarlos". (13)

(11) S. Wickham. French Planning: Retrospect and Prospect. The Review of Economics and Statistics V. XL V. Nov. 1963 N4 p. 335.

(12) John E. Elliott. Economic Planning Reconsidered the Quarterly Journal of Economics V. LXXII, 1958, p. 67.

(13) M. Van Meerhaeghe. La Planification Indicative. Les Problèmes de la Planification. Etudes d'économie politique. Inst. de Sociologie, 1963. pg. 39.

Una definición bastante completa es la de L. Lewis: "La planificación, en general, es un esfuerzo consciente para dirigir la energía humana hacia el propósito de asegurar una finalidad racionalmente deseable". "El proceso planificador consiste en concebir un fin, descubrir los métodos mejores para alcanzarlo y en adecuar los medios a los fines". "De acuerdo con esta definición general, la planificación nacional puede describirse como un proceso de una acción designada a alcanzar los fines considerados adecuados para el interés de toda la nación por medio de políticas coordinadas que abarquen a todos los grupos del país aplicadas a escala nacional". (14).

Otra definición que resalta el aspecto racional y científico de la planificación es la de Tourestaki: "Por planificación entendemos la más completa y racional utilización del trabajo y de todos los recursos materiales de la comunidad, a la luz de la previsión científica de las tendencias del desarrollo económico y con la estricta observación de las leyes del desarrollo social". (15)

También destaca el aspecto científico, llamando la atención sobre las alternativas que plantea todo plan, la siguiente definición de Robert A. Dahl: "La planificación podría definirse de una forma amplia como todo esfuerzo deliberado tendiente a aumentar la proporción del fin perseguido, aumentando el conocimiento y comprensión de los factores implicados en la realización de las elecciones que forman parte de una decisión. A su vez, una decisión es una elección entre acciones alternativas precedidas de cierto grado de incertidumbre respecto a la acción adecuada ('mejor') que hay que tomar". (16)

4. Planificación estatal.

Las definiciones anteriores podrían aplicarse, en cierto modo, tanto a la planificación individual como a la colectiva. A partir de ahora, vamos a restringir nuestro estudio a aquella planificación cuyo sujeto activo es el Estado y el sujeto pasivo la sociedad en conjunto.

Dentro del ámbito nacional y limitándonos al campo económico, las definiciones sobre la planificación siguen las mismas líneas que las citadas anteriormente, destacando unas el carácter racional o científico o técnico de la pla-

(14) Time for Planning. Lewis. Harper Brothers. Nueva York, 1947

(15) Ch. Tourestaki. Regional Planning of the National Economic in the USSR and its bearing on regionalism.

(16) The Politics of Planning. International Social Sciences Journal.

nificación, y fijándose con mayor o menor intensidad en los tres elementos básicos, medios, medidas y fines.

"Un plan nacional de desarrollo es fundamentalmente un esquema de las políticas del Gobierno tendente a provocar ciertos resultados que no se alcanzarían sin aquél. En realidad, puede decirse que tal plan de desarrollo es una decisión que establece la estrategia de la acción gubernamental englobada en normas, controles, directrices e 'impulsos', designados todos a aumentar la producción y la productividad". (17)

Otra definición muy completa y sencilla es la dada en el plan de desarrollo económico de Colombia. "Un programa general es el instrumento básico de cualquier planeación del desarrollo económico y supone la formulación de un diagnóstico lo más completo y técnico posible de la situación, estado y perspectiva de la economía, la definición de las metas globales y sectoriales de la actividad económica para un tiempo prefijado, la evaluación y determinación de los medios para alcanzarlos". (18)

Otra definición parecida, que intenta ser exhaustiva es la siguiente: "La planificación del desarrollo significa que los Gobiernos realicen esfuerzos sistemáticos para acelerar y encauzar los procesos de desarrollo económico y social en direcciones preestablecidas y hacia objetivos cuantificados. Implica, pues, la selección deliberada de objetivos determinados, el señalamiento de políticas y programas y la asignación de los recursos necesarios para su realización. Debe, además, establecer un marco de referencia que permita acoplar los proyectos y actividades del sector público, así como las actividades del sector privado, en un orden sistemático que asegure el máximo desarrollo económico y social". (19)

Esta definición contiene todos los elementos básicos integrantes de la planificación económica. En primer lugar destaca el objetivo último de esta planificación: Acelerar y encauzar el desarrollo económico en una dirección preestablecida. Menciona a continuación los tres elementos

-
- (17). K. Willian Cap. Economic Development. National Planning and Public Administration. K. Kyklos, V. XII, N. 2. 1960, p. 175.
 - (18). Plan General de Desarrollo Económico y Social para Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación; pág. 3.
 - (19). Planificación del Desarrollo Económico y Social en la América Latina. Unión Panamericana. Uruguay 1961.

básicos de la planificación: los objetivos, las medidas y los medios. Y, por último, concibe el plan como un marco de referencia que permite realizar con un orden sistemático aquel desarrollo.

Dentro del marco público en el que nos movemos, podría considerarse que toda política exige una cierta planificación. Podríamos, incluso, decir que la política es planificación, que toda política es un plan de acción. Así se utiliza a veces la palabra planificación con un significado análogo al de política, y se habla, por ejemplo, de planificación económica en el sentido de política económica.

Es cierto que estas dos palabras, planificación y política, están íntimamente relacionadas e incluso se implican mutuamente. Una buena política exige la existencia de la planificación y una buena planificación exige la existencia de una determinada política. Es decir, por un lado, la política debe ejecutarse a través de planes generales, que estudien detenidamente todos los aspectos importantes del campo general sobre el que opera la política, y de planes parciales que estudien los distintos sectores sobre los que actúa cada una de las ramas de la política. Por otro lado, la planificación debe apoyarse en una serie de principios generales claramente establecidos, que constituyan como el espíritu que anima al plan, es decir, debe basarse en una política.

Pero, evidentemente, política y planificación son dos cosas distintas. La política implica toda la actuación de un gobierno para dirigir y resolver los problemas colectivos de la sociedad. La planificación es un simple instrumento de esa política dirigido a realizar aquella actuación con arreglo a unas normas de racionalidad y organización.

Otra diferencia entre estos dos conceptos nos lo da el elemento tiempo. Mientras que la política es una actuación diaria que va resolviendo los problemas según van surgiendo, la planificación es esencialmente un proyecto o "política" para el futuro. Un plan puede no llegar a ser político, si nunca se lleva a cabo, de la misma forma que la política puede basarse o no en un plan previamente realizado.

Llevando lejos la idea de paralelismo entre planificación y política, algunos confunden la planificación con la administración, como instrumento institucional u orgánico del Estado.

Es cierto que al ser la planificación una actividad propia del Estado, no es posible separar aquel concepto del de Administración. Ambos están estrechamente relacionados, pero como lo están el acto y el sujeto. La Administración elabora y ejecuta el plan, pero es algo distinta de la mera planificación.

En este sentido, la planificación se toma a veces como sinónimo de burocracia, en el sentido más desfavorable de esta palabra. "La noción de planificación centralizada y administrativa se liga con demasiada frecuencia a la de burocracia con todo lo que este término implica de reaccionario, de retrógrado y de estéril. En efecto, se trata...

del estudio inicial del desarrollo acelerado de un país socialista y suficientemente desarrollado y que tropieza infaliblemente con dos realidades: recursos modestos que se deben economizar al máximo para que puedan servir racionalmente al desarrollo y el hecho de que, en tal situación, el Estado es el único capaz de organizar la vida económica y de tomar las medidas necesarias para acelerar el desarrollo y la modificación de la estructura económica y social. Dadas las condiciones materiales y la necesidad de una fuerte intervención del Estado, el sistema de planificación central reviste inevitablemente el carácter de un conjunto de decisiones centralizadas aplicadas por medio de un respeto estricto a las previsiones del plan ... Existe otro elemento, aparte de la centralización de las decisiones, que confiere un carácter administrativo al sistema de planificación. En una economía subdesarrollada surgen frecuentemente fuertes desajustes entre los factores de la producción, entre las posibilidades y las necesidades, etc. Al central la edificación sobre objetivos determinados, se atenúan tales desajustes, pero tal desarrollo puede provocar nuevos desequilibrios temporales. En efecto, es imposible asegurar en un desarrollo económico tan rápido el progreso totalmente simultáneo de todos los factores de la producción en los diferentes sectores y ramas de la economía. Por tanto, no siendo posible armonizar los movimientos económicos por medidas económicas, se acude a disposiciones administrativas para asegurar la reglamentación más eficaz posible de la producción, de la distribución, del consumo y de los precios (se trata entonces de una planificación 'física').

La reglamentación administrativa de la economía se presenta, pues, como un elemento indispensable para superar el subdesarrollo de los medios materiales de producción y la falta de armonía en la producción y en el mercado". (20).

5. La planificación como intervención del Estado.

Prescindiendo de los diversos matices señalados, todas las definiciones anteriores pueden reunirse en una sola acepción de la planificación, considerando ésta como un método racional, y científico de hacer las cosas o, en el ámbito público, de dirigir la política. Frente a ésta, existe una segunda acepción, totalmente diferente, según la cuál la planificación significa un alto grado de intervención del Estado en la vida de la sociedad, acepción especialmente importante en el campo económico.

(20) Boriwoje Jelic. Les traits caractéristiques du système de planification en Yougoslavie, La planification dans cinq pays de l'Europe Occidentale et Orientale. Bibliothèque européenne, 1.962. p. 68.

El Estado puede adoptar diversas posturas en relación con su papel en la vida económica o social. Puede ser simple espectador y no intervenir en los problemas económicos, postura extrema del "Laissez faire", abandonada hoy en todos los Estados del globo; puede intervenir ampliamente en la vida económica. La planificación significa un alto grado de intervención del Gobierno en la vida económica, una política centralizada. La planificación es entonces sinónimo de intervención y control.

Algunos consideran incluso la planificación como el grado extremo de intervencionismo. J. Jewkes dice (21): "La economía planificada centralmente implica que ha de ser el Estado el que determine las inversiones y su distribución, el empleo y cuál ha de ser la elección de los consumidores". ¿Por qué la planificación ha de implicar todo esto? Es cierto que la planificación debe implicar la fijación del volumen total de las inversiones y de su distribución entre los grandes sectores económicos. Pero puede no implicar más. Así se explica que J. Jewkes diga a continuación que la planificación acarrea progresivamente la destrucción de la propiedad privada y que todo su libro mencionado sea un feroz y apasionado ataque contra la planificación. Es cierto que la planificación tiende a crear un ansia interventora que intenta extender cada vez más sus tentáculos, pero esto no es un argumento vital contra la planificación. Como no es un argumento contra la existencia de un gobierno la tendencia de los que mandan a abusar de su poder. Si esta tendencia no justifica la anarquía, tampoco aquélla justifica la ausencia de planificación.

Pero la postura de M. J. Jewkes está justificada, puesto que él analiza un caso extremo de planificación. Según él las únicas formas de planificación centralizada conocidas son las de Alemania e Italia de antes de la guerra y la de Rusia. Si la planificación se toma en este sentido estaríamos de acuerdo con él. Pero aquí tomamos la planificación en otra acepción, la primera de las dos antes mencionadas. Para nosotros, la planificación es solo una forma organizada de realizar la política. Una forma que, como veremos más adelante puede implicar un mayor o menor grado de intervencionismo. Por tanto, al defender aquí la planificación no se defiende una amplia intervención del Estado en la vida de la sociedad, sino simplemente que tal intervención del Estado, amplia o reducida, se ajuste a unos planes previos. Que la política no sea sólo un arte sino también, y sobre todo, una ciencia. Es cierto que la política tiene algo de arte. En ella son elementos valiosos la intuición, la imaginación etc. Si nos remontáramos aguas arriba en el curso de la historia comprobáramos que cuanto más lejos del momento actual nos situemos ese elemento de arte era más importante, dado el mayor desconocimiento de los principios teóricos. El aumento de ese conocimiento ha permitido que las dotes artísticas del político

(21) Juicio de la planificación. Aguilar, 1.950, pág. XXVI

sean cada vez menos necesarias y, en cambio, cada vez más importante el conocimiento riguroso de los hechos y de la teoría que rige la vida de la sociedad.

Ejemplos de definiciones que consideran la planificación como una intervención del Estado en la vida económica son éstas:

"La planificación, en el sentido que aquí importa, puede definirse como la elección deliberada y consciente de prioridades económicas por una autoridad pública" (22)

"La planificación económica es tomar las decisiones económicas fundamentales (qué y cuánto hay que producir; cómo, cuándo y dónde se va a producir, y a quién se va a distribuir) por la decisión consciente de una determinada autoridad, sobre la base de un estudio coordinado del conjunto del sistema económico". (23)

La diferencia entre la planificación como simple método racional de la política y como intervención del Estado está patente en muchas obras sobre este tema, F.A. Hayek (24) dice:

"La planificación debe su popularidad, en gran parte, al hecho de que todo el mundo desea, naturalmente, que resolvamos nuestros problemas comunes de la forma más racional posible, y que al hacerlo así debemos utilizar la previsión tanto como sea necesario. Un economista como el autor, cuyo trabajo es sólo el estudio de cómo los hombres solucionan realmente sus problemas y cómo podrían planearlos, es la última persona que podría poner objeciones a la planificación en este sentido general. Pero no es en este sentido en el que nuestros entusiastas de una sociedad planificada emplean ahora esta palabra. Según los modernos planificadores, y para sus fines, no es suficiente elaborar la estructura permanente más racional dentro de la cual se realicen las diversas actividades individuales de acuerdo con sus particulares capacidades y planes. Lo que piden nuestros planificadores es una dirección central de toda la actividad económica de acuerdo con un plan único, estableciendo cómo deben ser conscientemente dirigidos los recursos de la sociedad para que sirvan a los fines particulares de una forma determinada".

Dentro de este sentido de planificación como intervención amplia del Estado, la planificación es a veces sinónimo de socialismo.

El socialismo, en el sentido de "propiedad social

-
- (22) Barbara Wootten. The Road to Serfdom. Chicago. University of Chicago Press, 1944.
 - (23) H.D. Dickinson. The Economics of Socialism. Readings in Political Economy D. Grampp and E.T. Weiler. Illinois, 1956.
 - (24) F.A. Hayek. The Road to Serfdom. G. Routledge. London, 1946.

de los medios de producción", clásica definición de tal sistema a finales del siglo XIX y principios del XX, es el camino inevitable o más adecuado para realizar la planificación. El Estado sólo puede planificar, al menos en el terreno de la producción, cuando tiene en su mano todos los medios productivos.

Algunos autores consideran que si socialismo y planificación no son sinónimos, al menos el socialismo implica la planificación. Así, Dickinson (25) emplea la palabra socialismo de tal forma que uno de los elementos de su definición es la planificación económica. Señala que el socialismo, en su sentido de simple colectivismo, podría no implicar la planificación, aunque cree que ésta es una hipótesis poco probable.

Creemos, en efecto, que el socialismo implica, como elemento fundamental deducido directamente de su propia definición, la planificación. Y sólo mediante ella puede llevar a cabo sus objetivos de acuerdo con las normas generales de tal sistema político.

Hemos visto que las dos acepciones de planificación, como forma, método de la política, y como grado de control estatal, parecen íntimamente relacionados. Pero a nosotros no nos interesa esta relación en el terreno gramatical, de las palabras y de sus sentidos, sino en el campo real de la planificación, en el terreno de la política. ¿Están unidas, en el mundo real, la planificación y el control estatal? ¿Implica la planificación la existencia del control?

Estas preguntas se contestarán a lo largo de este trabajo. Anticipemos que la planificación implica, efectivamente, un cierto grado de control o intervención del Estado. Sólo pueden planificarse los actos propios o ajenos sobre los que tenemos una autoridad. Un individuo no puede planear los actos de otros individuos no sometidos a él. Una empresa no puede planear los actos de otras empresas independientes. La empresa y el individuo pueden "prever" los actos de las otras empresas o individuos, pero no "planearlos". El Estado puede planear los actos de las personas individuales o jurídicas porque tienen autoridad sobre ellos. El problema es ver hasta dónde puede llegar ese control del Gobierno. Es cierto que la planificación puede basarse en grado importante en la libertad y en la iniciativa privada, pero, para ser efectiva, exige un cierto control estatal.

Pero así como la planificación no implica necesariamente un alto grado de intervencionismo, éste sí que, al contrario, exige una planificación extensa y profunda.

En realidad, no puede existir tal discusión en términos absolutos. No puede opinarse de libertad y de falta de libertad. En todos los países la libertad del individuo

(25) *The Economic of Socialism. Readings in Political Economy* W. Grampp and E.I. Weiler. (Illinois, 1956).

está limitada y en todos hay cierto campo de libertad. Estamos ante un problema de grado, de más o menos libertad. Del mismo modo, la planificación es un concepto relativo que puede variar ampliamente de ámbito. La planificación nace íntimamente relacionada con las teorías socialistas basadas en la propiedad pública de los bienes económicos, y contrapuestas, por tanto, a las teorías democráticas en defensa de la propiedad privada. Pero en la realidad, excepto algunos casos extremos de las economías del área comunista, en todos los demás subsisten ambas formas de propiedad, y, por tanto, la planificación, restringida al sector público, puede aceptarse en todos los países.

Si es cierto que hace 20 años el término planificación era sinónimo de control centralizado de la economía, también es cierto que hoy ese término implica simplemente que la política económica se realiza de una forma coordinada, previendo el futuro, teniendo en cuenta todos los factores que pueden influir en la economía y estableciendo los objetivos que deben alcanzarse y los medios más adecuados para conseguir tales objetivos. En el primer sentido, el término solo podía aplicarse a los países de economía centralizada del tipo ruso; en el segundo es ya un instrumento usual de política utilizado en todos los continentes.

6. Elección entre las dos acepciones.

Aunque la segunda acepción, la que considera la planificación como un grado de intervención del Estado en la vida económica, es la más difundida entre los economistas, algunos de éstos reconocen explícitamente la existencia real de las dos acepciones y analizan los problemas que cada una implica y las relaciones entre ambas.

"La planificación económica puede enfocarse fundamentalmente en dos formas relacionadas, aunque claramente diferentes. En la primera (o 'particularizada') el término implica un 'tipo' de economía o sociedad caracterizado por uno o varios rasgos particulares, por ejemplo, 'economía planificada', 'centralizada', 'planning', etc. En este caso, la planificación económica podría considerarse como un fenómeno único y moderno. Este enfoque parece altamente incierto".

"En un segundo (o 'genérico') enfoque, el término tiene una característica general, a saber, el intento de aplicar la razón y la previsión para la ordenación de los negocios humanos y la consecución de los fines humanos. Desde este punto de vista, un plan es esencialmente un programa de acción futura; la 'planificación' es el proceso de preparar los programas para la acción futura en relación con los objetivos, instrumentos y elementos en los que los aspectos 'económicos', definidos de una forma rudimentaria y quizá arbitraria, juegan un papel importante. En este caso, no podría considerarse que la planificación económica implica un tipo de economía o sociedad específica, concreta o particular, sino más bien debe considerarse como una característica o propiedad general, independientemente de la naturaleza de la acción humana y del proceso economizante; y

podría darse fácilmente en muchas y diferentes situaciones; así podría hablarse de planificación capitalista, planificación socialista, planificación democrática, planificación totalitaria, planificación de los negocios, planificación gubernamental, etc. "

"El primer enfoque ha sido muy importante históricamente, en un sector pequeño y altamente teórico de la literatura. Ha recibido incluso la sanción de un gran número de técnicos de la planificación y se ha utilizado en diversas formas por escritores tan divergentes como Misel y Hayek, por un lado, y Sweezy y Dobb, por otro".

"El análisis económico contemporáneo no ha abandonado, completamente, desde luego, este enfoque más viejo y particularizado de la planificación económica, pero parece que en los últimos años ha tenido lugar una fuerte desviación hacia una perspectiva más general. Dahl y Lindblom, por ejemplo, en un reciente estudio sobre la planificación económica, definen este término como 'un intento para un cálculo y control racional en el uso de recursos escasos'".

A lo largo de todo este trabajo emplearemos la planificación en la primera de las dos acepciones que hemos analizado antes. Nos apoyamos para ello en varias razones. En primer lugar, aquella acepción puede considerarse de un ámbito más general que la segunda. Mientras ésta implica un cierto grado de control estatal, aquélla significa simplemente una forma de actuación que podemos encontrar en cualquier tipo de gobierno. En segundo lugar, ese grado de control estatal puede moverse dentro de unos márgenes tan amplios que es poco adecuado calificar con una misma expresión todas las infinitas posibilidades comprendidas en ese margen. Ya decimos en otro lugar que la planificación es un concepto relativo, un "grado" de intervención. ¿Cuáles son los grados que delimitan el carácter planificado o no planificado de un gobierno? Sería fácil señalar los extremos: Uno nos lo darían las economías totalmente, o casi totalmente planificadas, como la rusa; otro, el inferior, sería más difícil de determinar, dada la no existencia de economías totalmente libres. ¿Donde, supuesto que hemos logrado numerar todos los países, empezamos a hablar de economías planificadas? Cada economista señalaría un país distinto. Las discusiones serían infinitas y sin acuerdo posible, como no será posible nunca limitar perfectamente el concepto de libertad, sino a lo más, solucionar la discusión con la tosca clasificación dicotómica de "países libres", y "países no libres", que al menos nos sirve como instrumento de medida útil en nuestra actuación diaria, al basarse en una evidente y enorme diferencia de dos mundos separados por un abismo trágico en casi todos los problemas de la vida, mientras que de muy poco valor es hablar de "economías planificadas" y "economías no planificadas", puesto que no podemos establecer claramente la distinción entre ambos conceptos. En cambio, si tomamos la planificación en el primer sentido las discusiones se encuentran en un margen perfectamente delimitado y claro. Mientras es extremadamente difícil ponerse de acuerdo sobre el grado de intervencionismo de un gobierno, es fácil estar-

lo respecto a la necesidad de que la política se ajuste a unas normas de organización, previsión, etc. En este sentido, nadie discute la conveniencia de la planificación, sino simplemente la forma, los métodos de la planificación. Bajamos así de un mundo abstracto, donde empleamos conceptos inaprehensibles, situados en planos distintos y es imposible todo acuerdo, a otro de conceptos reales, apoyados todos en un mismo plano de común acuerdo y donde la discusión se limita a los detalles convenientes para llegar a un buen éxito al camino único seguido por todos. La planificación deja de ser un nebuloso concepto provocador de inacabables discusiones y se convierte en un capítulo de la política económica. Y así podemos decir con Keilhan que (26): "Toda economía implica un plan. La economía consiste en un conjunto de esfuerzos planeados para realizar ciertos fines. La planificación es esencial en toda actividad de carácter económico. La teoría de la planificación económica no trata sólo de ciertas formas especiales de sociedades humanas, sino de una parte importante de toda economía", y la planificación pertenece a la teoría general de la economía.

7. Distinción entre la palabra planificación y otras similares.

A veces se confunde la palabra planificación con otras parecidas, por lo que es necesario delimitar el sentido de cada una de ellas. Estas palabras que tienen un significado análogo al de planificación y que se utilizan a veces como sinónimos de ésta son, entre otras, las de previsión, pronóstico, programa, etc.

La distinción entre plan y previsión se basa normalmente en la influencia de nuestra acción sobre los acontecimientos futuros. El plan establece cómo "debe ser" la política económica para alcanzar los objetivos deseados, mientras que la previsión nos dice lo que va a suceder si se mantiene la actual política económica. "Entendemos por previsión la estimación de la situación económica futura en la hipótesis de que no cambie la política económica. Por el contrario, un plan representa una previsión basada sobre otra hipótesis, la de que la política económica sea la mejor posible. Es decir, en otras palabras, que el plan indica la mejor situación posible, o la mejor entre las distintas situaciones posibles".(27)

La planificación implica, pues, cierta intervención del Estado, ya que tiende a cambiar la actual tendencia del desarrollo económico, mientras que la previsión puede no implicarla, al limitarse a adivinar el posible desarrollo futuro, con la actual política.

(26) Keilhan Principles of Private and Public Planning.

(27) Jan Tinbergen. La planification aux Pays Bas. La planification en cinq pays de l'Europe Occidentale et Orientale. Bibliothèque Européenne, 1.962, p. 53.

Otra palabra parecida es la de proyección, usada también frecuentemente en el sentido de plan. Algunos autores señalan la diferencia entre los conceptos proyección y previsión, mientras que otros no ven diferencia alguna entre ambas expresiones.

"Se ha pretendido que hay necesidad de una tercera noción, que complete las dos nociones de 'previsión' y 'plan', llamándose 'proyección' a tal concepto. Una 'proyección' sería una estimación de la situación futura en ciertas condiciones o hipótesis simplificadas. Según nuestra definición de previsión, una proyección y una previsión son, sin embargo, cosas idénticas. No hay justificación para hacer tal distinción por la sencilla razón de que toda previsión se basa sobre un cierto número de hipótesis; no existe la previsión 'absoluta', que sería la verdadera profecía. Por la propia naturaleza del proceso económico, éste se ve parcialmente influido por factores inesperados y, en consecuencia, ninguna previsión puede ser correcta a priori". (28)

Otra palabra con la que podría confundirse el plan es la de proyecto, pero la diferencia entre ambas podría establecerse fácilmente.

La palabra proyecto tiene un sentido más técnico que económico, reservándose para el estudio dedicado a una obra técnica determinada: un edificio, una carretera.

Otra palabra utilizada en el sentido de plan, en este caso con más justificación, es la de programa. Usualmente, la distinción entre plan y programa radica en que esta segunda palabra suele aplicarse a una simple lista de aspiraciones o de medidas que no entra en el estudio de los problemas implicados sino que es más bien una mera exposición de una política.

Por otro lado, el programa suele referirse a un sector o problema determinados, teniendo a este respecto un carácter menos general que el del plan.

En este campo de la pura terminología, es interesante comparar los significados de algunas de las palabras utilizadas para la denominación de la planificación o de los planes en otros países.

Entre las palabras inglesas destaca en primer lugar el término "planning". Esto se utiliza para designar la planificación del desarrollo de la economía nacional, pero su ámbito es poco concreto, igual que ocurre con el nuestro planificación, ya que se utiliza también para designar la dirección racional y organización de una empresa.

Enfrente de esta palabra tenemos el término "programming". Se utiliza unas veces para designar la elaboración de previsiones a medio o largo plazo, sobre una base cuantitativa que sirva de guía a la política económica. Otras veces indica el establecimiento por las autoridades económicas de los objetivos sectoriales del sector privado, con una intervención oficial suficiente para garantizar la consecución de tales objetivos.

Así, por ejemplo, Swann y McLellan distinguen entre la programación como "técnica para coordinar las políticas de las autoridades" y como "técnica para influir en las decisiones del sector privado". (29)

Como vemos, la palabra planning es similar a la planificación nuestra, tomada en un sentido puramente indicativo.

Dentro de la terminología francesa resalta en primer lugar, por su gran utilización y raigambre, la palabra "amenagement". Esta tiene un significado análogo a la inglesa planning, pero, en general, aquélla se aplica fundamentalmente al ámbito regional, acercándose, por ello, al sentido del "regional planning" o "physical planning" inglés.

La palabra "planification" indica un proceso más amplio y, en cierto modo, de carácter más económico. Estudiar todos los aspectos que afectan al desarrollo de una región, mientras que la anterior se limita más al aspecto técnico, es decir, a la realización física o material de las obras implicadas en el desarrollo económico: vías de comunicación, regadíos, urbanismo; y para ello tiene que estudiar también los aspectos naturales relacionados con tales obras físicas: hidrografía, geología, clima, condiciones ecológicas, etc.

8. Elementos de la Planificación.

Una vez establecido el sentido general en que tomemos la palabra planificación, vamos a intentar descomponer esta palabra en sus distintos elementos básicos.

Los elementos implícitos en la palabra planificación son, fundamentalmente, los siguientes:

A) Una cierta intervención del Estado. Hemos visto que esta intervención era el elemento básico de una de las acepciones de la planificación, pero también hemos visto que en todas las definiciones iba implícito cierto grado de intervencionismo, ya que el sujeto de la planificación que estamos estudiando es el Estado. Esto no quiere decir que empleemos la palabra planificación como "intervención del Estado", sino simplemente que la planificación implica cierta intervención estatal.

B) Unos objetivos. La planificación tiende a señalar y alcanzar unos determinados objetivos, basados en las necesidades de la sociedad y en los recursos disponibles. Algunos consideran que tal elemento es tan fundamental que puede decirse que la planificación se limita al establecimiento de tales objetivos. Pero esto es un concepto incom-

(29) Programming and Competition in the European Communities. The Economic Journal. N. 293 March, 1964 Vol. LXXIV, p. 85.

ploto. Para señalar tales objetivos hay que conocer y utilizar adecuadamente los medios disponibles por medidas adecudas y racionales.

Una mera lista de objetivos no constituye un plan sino un simple programa. Precisamente ésto nos servirá pa - ra diferenciar estos dos conceptos, usados a veces indis - tintamente, con significación análoga.

C) Unos medios. Para determinar esos objetivos, el planificador tiene que analizar los medios de que dispone. Estos medios o bienes son de índole muy variada y podemos agruparles en la forma siguiente:

a) Naturales. Son todos aquéllos producidos por la acción de la naturaleza, sin intervención del hombre: la tierra en sentido estricto, como soporte físico, fuente de riquezas y base de cultivos; las riquezas en ella conteni - das; el agua como elemento básico de la vida humana y base de transporte; los otros elementos de la naturaleza que componen lo que llamamos clima; O aquéllos producidos por la naturaleza, pero a cuyo nacimiento y conservación puede influir el hombre: las pplantas, los bosques, los animales. El hombre no puede aumentar los bienes del primer tipo; son bienes limitados que el hombre va 'descubriendo' pero care - ce de poder para hacer que crezcan o que varíen. Pero, en cambio, puede hacer que aumenten los del segundo tipo, no creándolos directamente, pero sí facilitando y provocando su creación.

b) Industriales. Son aquéllos creados por el hombre basándose en los medios naturales que le ha facili-tado la Providencia. Mientras los bienes naturales existen aunque el hombre no haga nada para ello, los industriales son creación humana. Empleamos advertidamente la palabra creación. Mientras en el campo físico, de la materia, el nombre no crea nada, en el campo de la técnica y de la econo - mía es evidente el poder creador del hombre. Puede no con - siderarse creación humana una medicina, ya que todos sus elementos componentes existían antes de hacerla, limitándo - se el hombre a reunirlos en una mezcla o compuesto. Pero no hay duda que un automóvil, un motor, no existían antes de inventarlos el hombre, son creación de éste.

Quede claro que estas afirmaciones no quieren per - tenecer al campo de la filosofía, sino que son simples conceptos que tienden a facilitar la comprensión del mundo económico en que fundamentalmente vamos a movernos.

c) Humanos. Llamaremos así a todas las fuerzas contenidas en el ser humano, que incluyen tanto su fuerza física, como su inteligencia, su voluntad, etc.

Es el medio o elemento fundamental del desarrollo. Este es función, principalmente, del esfuerzo y de la capa - cidad humana, en mucho mayor grado que de los recursos naturales.

d) Científicos. Conjunto de conocimientos ela-borados y recopilados por el hombre. Estos conocimientos pueden referirse al mundo exterior que nos rodea (Física, As

tronomía, Geología, Ciencias biológicas,); al propio ser humano, bien en su aspecto físico (Medicina) o en su aspecto intelectual o psíquico (Filosofía); o a la forma de satisfacer, basándose en los bienes naturales, las necesidades materiales humanas (Economía, Ingeniería,)

e) Técnicos. Dentro de los medios científicos, hemos incluido los relativos a la producción de bienes materiales, es decir, aquéllos que están a cargo de las carreras técnicas (ingenieros, arquitectos).

Nosotros reservaremos el nombre de técnica para este conjunto de conocimientos.

D) Unas medidas. A la vista de los objetivos establecidos y de los recursos disponibles deben darse las medidas adecuadas para, con tales medios, alcanzar aquellos objetivos establecidos.

En el campo de la planificación hay dos tipos de medidas que conviene distinguir: unas, las que forman parte del propio plan; otras, las que son consecuencia del plan. Por un lado, el plan establece una serie de medidas deseables para alcanzar los objetivos propuestos. Por otro, la aplicación del plan exige que se tomen medidas para su debida realización. Es decir, el primer tipo de medidas está dentro del plan, forma una de las partes básicas e ineludibles de la planificación, mientras que el segundo se da después de elaborado el plan, es consecuencia suya, y forma parte de la fase de ejecución del plan "implementation", "instrumentation", en inglés y francés respectivamente.

Ordinariamente suelen confundirse las palabras objetivos medios y medidas. En primer lugar, suelen utilizarse con significado análogo estas dos últimas, medios y medidas, como contrapuestas ambas a los fines (ends and means). Para alcanzar un fin, existen unos determinados "medios". Entonces, todo lo que se hace o de que se dispone para lograr el fin, es un medio. Pero creemos que debe distinguirse entre los medios (humanos, naturales, etc.) de que disponemos para lograr algo y los medios consistentes en nuestra propia actuación. Llamaremos medio a todo elemento que podemos utilizar para conseguir los fines señalados. (Tales elementos pueden ser naturales, humanos, técnicos,). Y llamaremos medidas a las disposiciones o normas que tomemos para alcanzar dichos objetivos utilizando tales medios. Es decir, en un momento dado, los medios existen aunque nosotros no hagamos nada, son datos del problema. En cambio, las medidas sólo existen cuando nosotros las tomamos, son la verdadera variable del problema. Aunque, una vez tomadas, tales medidas influyen en los medios, haciéndolos variar.

Más difícil aún es la diferencia entre objetivos y medidas. Lo que para unos es un objetivo, para otros es una medida. Lo que es medida desde un cierto punto de vista es objetivo desde otro punto de vista diferente. Así, por ejemplo, el aumentar la producción es un objetivo básico de la política económica, pero es también una medida

para elevar el nivel de vida, objetivo más lejano y fundamental.

No existe un criterio claro, aceptable unánimemente, que establezca la distinción entre fines y medidas, sino, a lo más, diversos criterios poco seguros. Un criterio podría ser el de reservar la palabra objetivos para los fines últimos o básicos de la política económica, de tipo muy general y aceptables por todo el mundo: la elevación del nivel de vida, el aumento de la producción, etc; y dejar el nombre de medidas para todos los demás "fines" que no son claramente deseables en sí, sino meros instrumentos de otros fines más elevados. Es decir, los primeros tendrían un carácter político y serían evidentemente deseables; los segundos serían de carácter técnico y su conveniencia no sería evidente para los profanos, ni incluso, para los profesionales.

En la realidad, ambos tipos de fines o medidas se confunden frecuentemente, incluyéndolos indistintamente bajo uno u otro calificativo (cuando no, como ya hemos dicho, bajo el más confuso de "medios").

En cualquier caso, todos los autores coinciden en que tales elementos son básicos en toda planificación e incluso en toda política. "Cualquier estudio político debe preocuparse de tres cosas: lo que deseamos (los fines), cómo vamos a alcanzarlo (los medios) y quienes somos 'no nosotros', es decir, cuál es la naturaleza de la organización o grupo respectivo". (30) Observamos cómo se utiliza en este caso la palabra "medios" (means) con el sentido simultáneo de medidas y medios.

Sin embargo, existe una fuerte tendencia a considerar que la economía es una ciencia de medios, mientras que la política lo es de fines: es decir, que el economista debe limitarse a señalar los medios (medidas) más adecuados para conseguir los fines señalados por la política. Esto quiere decir que el planificador profesional debe estudiar solamente las medidas convenientes y el político (policy-maker) establecerá los fines.

Aun reconociendo la amplia aceptación de este criterio y la parte de verdad que encierra en el fondo, no estamos de acuerdo con ello, al menos en la forma en que se expone. Es cierto que al político corresponde tomar las decisiones y que a él sólo corresponde la elección última de las posibles alternativas, tanto de los fines como de las medidas, y, naturalmente, es quien toma la solución definitiva en los problemas de carácter estrictamente político. Pero esto no justifica aquélla, a nuestro parecer ab

(30) Boulding. Principles of Economic Policy. Maruzen A. Ed. Tokio, 1958.

surda, distribución de atribuciones entre el político y el técnico o profesional. Toda ciencia forma una unidad completa de objetivos y medidas y sólo el profesional puede conocer debidamente los fines y las medidas deseables, dentro de cada disciplina. Ahora bien, una vez que el problema salga del área de cada materia, por ejemplo, del terreno económico, y entra en área política es indudable que es el político el que tiene la palabra, no por tratarse de problema que afecta a los fines, sino por ser un problema político.

Todo el meollo de esta cuestión está en la calificación, política o económica, por ejemplo, que damos a los problemas, es decir, estamos ante un problema puramente terminológico. Si llamamos fines a los grandes objetivos últimos es evidente que su elección corresponde al político; en caso contrario es necesaria la opinión del profesional respectivo. Aunque, repetimos, la elección última, la decisión final, corresponde siempre, naturalmente, al político.

E) Una actividad racional. Los elementos mencionados son absolutamente necesarios para que exista una planificación, pero no son suficientes. Pueden establecerse unos objetivos, analizarse los medios disponibles, dar unas medidas para alcanzar, con estos medios, aquellos objetivos, y, sin embargo, no existir una planificación. Todos los gobiernos establecen objetivos, analizan sus medios y dan medidas, y, sin embargo, no todos los gobiernos planifican. Para que podamos hablar de planificación es necesaria la existencia de una actividad racional que tenga los siguientes elementos:

a) Generalidad. Es necesario que se analicen todos los aspectos que tienen relación con el problema que nos ocupa. La razón de esto se encuentra en la otra característica que debe tener dicha actividad y que mencionamos a continuación.

b) Coordinación. La Planificación debe coordinar todos los elementos relacionados entre sí y que afectan al problema analizado. La política de un ministerio que no tiene en cuenta la de otros ministerios relacionados con el problema no es verdadera planificación, no constituye verdadera acción racional. La coordinación y la generalidad son conceptos íntimamente ligados. Hay que estudiar todos los elementos que pueden afectar al problema y coordinarles a fin de obrar en una dirección adecuada.

c) Una organización. Para desarrollar tal actividad es necesaria una organización especial. Si cada cuerpo actúa dentro de su campo, sin ajustar su actuación a la de otros cuerpos que operan en campos relacionados con el del primero, no hay coordinación ni, por tanto, planificación. Hay que crear una organización especial planificadora. En la planificación armonizada tiene que existir un órgano general coordinador de los distintos sectores afectados. En otro capítulo posterior de este estudio analizamos la organización de la planificación armonizada.

d) Previsión. Un elemento fundamental de la planificación es la previsión. Se planifica para el futuro y,

222

por tanto, hay que intentar adivinar, "prever", este futuro con la mayor exactitud posible. Como veremos más adelante, el tiempo es uno de los factores básicos de la planificación. Precisamente una de las mayores dificultades de la planificación es ésta de prever el futuro, siempre incierto y difícil de adivinar.

e) Ordenación y Valoración. El orden en la planificación significa el seguir una escala de valores en la política del desarrollo de una sociedad. Tal orden exige un intento de valorar la importancia o urgencia de las distintas necesidades. Y, a su vez, el analizar la "importancia" de una necesidad requiere una valoración de los diversos elementos que establezca el grado de importancia de cada uno.

Estos conceptos de ordenación y valoración, están ligados al de coordinación, e incluso puede decirse que están implícitos en él. Desde luego, ésta es requisito ineludible para lograr aquéllos. Pero, desgraciadamente, muchas veces no existe tal coordinación, y, por tanto, no puede realizarse tal ordenación y valoración de los problemas, dándose con demasiada frecuencia el triste caso de atenderse necesidades de un orden pequeño y abandonar necesidades fundamentales.

Con estos elementos queda bastante delimitado el concepto planificación. Y no consideramos necesario buscar una definición de tal concepto. Creemos que definir no consiste, como parece darnos a entender algunas definiciones, en decir en unas pocas líneas, de forma concisa y bella, lo que es una cosa. Es buena la brevedad y la belleza, pero ambas son elementos que pertenecen a la forma, al vestido de las cosas y, por tanto, no deben prevalecer sobre el fondo de la materia. Definir es delimitar. Es dar las características o rasgos propios y peculiares de un objeto, que sólo él posee conjuntamente y que, por ello, le distinguen de todos los demás.

Sin embargo, no en forma de definición rigurosa, sino como simple resumen de las páginas anteriores, en las que hemos analizado los elementos característicos de la planificación, podemos decir que la planificación oficial es la actividad realizada por un órgano general del Estado destinada a determinar los objetivos más importantes de la política del país, ordenados por su importancia, basándose en el estudio de todos los medios disponibles, utilizados en la forma más racional, y mediante las medidas más adecuadas.

CAPITULO II

CLASES DE PLANIFICACION

=====

Analizado el concepto general de la "planificación" conviene examinar ahora las diversas clases de planificación, y aclarar más dicho concepto.

Pueden distinguirse varios tipos de clasificación, según el punto de vista elegido. Así, puede tenerse una clasificación material, espacial, temporal, política, ... según atendamos a la materia objeto de la planificación, al ámbito geográfico de la planificación, a su duración, al grado de intervención del Estado, ... etc.

1. Por las materias objeto de la planificación.

Atendiendo a la materia objeto de la planificación, ésta puede dividirse en tantas clases como sectores fundamentales existen en la Administración pública. Así tenemos la planificación económica, social, cultural, ... En un capítulo posterior veremos los departamentos ministeriales existentes en las diferentes naciones, lo cual nos da una idea clara y completa de las funciones que están a cargo del Gobierno de un país.

A efectos de la planificación, las funciones principales pueden clasificarse de la forma siguiente: a) Económicas. b) Sociales. c) Culturales. d) Sanitarias. e) Jurídicas. f) Militares. g) Técnicas.

a) Planificación económica. Es difícil señalar exactamente el ámbito del sector económico. La Economía es una ciencia relativamente moderna que tropieza, por un lado, con la ignorancia que sobre ella se tiene y, por otro, con la resistencia de otras profesiones a admitirla como tal ciencia y aún menos como un sector de la política. "La mayoría de la gente, y realmente muchos de los gobernantes, creen que la economía no tiene ningún derecho en la dirección de los asuntos públicos. Sin embargo, en el fondo de toda técnica o institución se encuentra siempre algún concepto económico". "La influencia de la teoría científica en las políticas es evidente en unos casos, y, más difícil de descubrir en otros. Con mucha frecuencia los gobernantes parecen actuar sobre la simple idea de continuar haciendo lo que siempre se ha hecho. En realidad, bajo este empirismo existen algunas concepciones generales de las realidades económicas...". "Si una cosa permanece clara entre los acontecimientos del pasado y recientes, esa cosa es la gravedad de las consecuencias de la política basadas en la ignorancia de la economía,

o sus sofismas".(1)

Esta ignorancia de la gente respecto a la economía les hace creer, como reacción típica del ignorante, que tal ciencia es sencilla y está al alcance de cualquier persona. En nuestro país, donde somos agudos y fáciles para la crítica, la economía es uno de los temas predilectos de las tertulias de café o caseras. En la escala de respetos de tales contertulios, la economía, ciencia maltratada, ocupa el último lugar.

Es cierto que el español habla de todo, "de lo divino y de lo humano", pero reconociendo en general sus limitaciones de conocimiento,.... excepto cuando se habla de la economía. Se habla, por ejemplo, de medicina, pero evitando entrar en el campo científico y respetando siempre la opinión de un médico, con el que un profano no osa discutir. Entre otras materias, como la enseñanza, aumenta el atrevimiento y cualquier mamá o papá de familia se cree capacitado para redactar un plan de enseñanza. Pero en materia económica, al aumentar al máximo la ignorancia sobre esta ciencia, aumenta correlativamente la audacia, y no sólo todos entienden de economía sino que no se admite siquiera el carácter científico de la economía. "Como se considera que los hechos económicos son de conocimiento común y los hombres de Estado y sus electores no tienen la fé ciega en los expertos de este campo que tienen en el campo de la física o de la química, es necesario convencer al público. No basta con aumentar el conocimiento de pocas personas, hay que hacer que todo el mundo se familiarice con estos problemas, si no en detalle, al menos en lo esencial y se dé cuenta de la importancia de una política lógica". (2)

Esta ignorancia de los problemas económicos y consiguiente oposición a la misma existencia de la economía dificulta la delimitación del ámbito de esta ciencia, en el terreno teórico y mucho más en el campo de la práctica, es decir, de la política. El sociólogo, el técnico, ... nacidos realmente antes del economista, se oponen ferozmente, en los países poco o medianamente desarrollados, donde la especialización es menor y más difícil la lucha por la vida, a la entrada en liza del economista, protegidos por aquella ignorancia general sobre los problemas económicos.

Para destruir esa ignorancia y definir la ciencia económica hay que empezar por dar una definición negativa de esta ciencia, es decir, hay que empezar por decir lo que no es.

Un concepto vulgar de la economía cree que ésta es sinónimo de actuación racional, ampliando el concepto de economía hasta un límite tan amplio que no nos dice nada. "Es tá de acuerdo con el buen uso lingüístico pensar y hablar del problema general de la vida como de un problema económico: uso

(1) Pierre Mondès France y Gabriel Ardant. Economics and Action. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois, pgs. 3, 5 y 6.

(2) Op. cit. pag. 6

económico del tiempo, de la energía, etc."(3)

Nuestro Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, (Ed. 1956, pág. 505) da las siguientes acepciones de la palabra economía: 1. Administración recta y prudente de los bienes; 2. Riqueza pública, conjunto de ejercicios y de intereses económicos; 3. Estructura o régimen de alguna organización o institución; 4. Escasez o miseria; 5. Buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales; 6. Ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etc.; 7. Buena disposición y colocación de las figuras y demás objetos que entran en una composición; 8. Ahorros, cantidad economizada; 9 Reducción de gastos en un presupuesto. Y luego define la economía política como "ciencia que trata de la producción y distribución de la riqueza".

De todas estas acepciones no tienen ninguna relación con el concepto de economía como ciencia la 3, 5 y 7; tienen cierta relación las otras por tratar todas ellas de problemas de tipo económico, pero de ellas sólo tienen verdadero concepto económico (en sentido científico) la 1 y 2. En efecto, la ciencia económica trata de la escasez o miseria, pero en sí economía no es sinónimo de escasez o miseria; se ocupa también la economía del ahorro de trabajo, tiempo y dinero, como problemas económicos, pero la economía no es sólo éso; también estudia los gastos presupuestarios, pero tampoco ésto es, de por sí, la economía.

La economía, en sentido de ciencia, no es escasez, ni ahorro, aunque tenga relación con tales vocablos. Estos son el concepto vulgar de la palabra economía. Debería distinguirse economía de economizar.

Nos quedan como acepciones científicas la 1, 2 y la última, dada como definición de economía política. (Digamos, por de pronto, que "economía política" es el nombre original, hoy en desuso, de la ciencia económica). En efecto, la economía podría definirse, con más o menos exactitud, como "administración recta y prudente de los bienes", como "riqueza pública, conjunto de ejercicios y de intereses económicos" y como "ciencia que trata de la producción y distribución de la riqueza". Todos estos elementos que aquí aparecen son básicos en el concepto de la economía. La economía tiende a administrar los bienes de la mejor forma posible, es también la riqueza pública y trata de la producción y distribución de la riqueza. Esta última es una definición típica, muy extendida, pero imperfecta por su extrema brevedad, que la hace demasiado general e incompleta. En primer lugar, la economía se ocupa de la producción de bienes sólo como proceso general generador de riqueza, sin entrar, como pudiera decirse de tal definición, dentro del proceso técnico de la producción. Hay que aclarar que el economista

(3) Frank H. Knight. Social Economic Organization. En Selections in Economics. Ed. Ralph C. Epstein y A.D. Butler. 1958. Buffalo pag. 20

no estudia "cómo" se producen las cosas, aunque le interese tal problema, sino "qué" cosas se producen. A este respecto podrían utilizarse las palabras producción y fabricación. Fabricar significa "hacer una cosa por medios mecánicos ...; construir un edificio, un dique,...." (Dicc. R.A.E.). Producir es "engendrar" y también "fabricar, elaborar,...." (D.R.A.E.). Si reservamos la palabra producir para el significado general teórico de "engendrar", podríamos decir que el economista estudia la producción pero no la fabricación de bienes. En este sentido sería aceptable aquella definición.

Lo mismo hay que decir respecto a la "distribución" de bienes o riqueza. La economía estudia, en efecto, cómo se efectúa la distribución de los bienes entre los diversos individuos y grupos de la sociedad, pero no el proceso físico de distribución, "transporte" de los bienes, aunque también le interese tal problema.

Hay que insistir en que la ciencia económica".... no tiene nada que ver con el proceso concreto de producir o distribuir los bienes, o utilizarlos para satisfacer las necesidades. El estudio de estas materias corresponde a la Tecnología, incluyendo la ingeniería, organización de empresas, y economía doméstica". (4)

El economista no sabe cómo se produce un automóvil o se construye un puente, o se cultiva el algodón. Todo esto corresponde al técnico.

Pero aún en el sentido mencionado, no es correcta tal definición, pues la producción y la distribución son sólo dos partes de la ciencia económica, ciertamente fundamentales, ya que toda la historia de las doctrinas económicas está impregnada de las teorías de la producción y distribución, pero no únicas. Si se menciona la producción, ¿por qué no mencionar el consumo? La economía estudia las leyes de la producción pero también las que rigen el consumo.

Si se quiere, pues, una definición detallada de la economía, habrá que incluir, junto a la producción, otros conceptos como el del consumo.

Si se desea una definición muy general podría decirse simplemente que la economía estudia la distribución de la riqueza. En última instancia, el economista busca el aumentar el bienestar aprovechando de la mejor forma posible los recursos disponibles, es decir, aspira a una adecuada "distribución" de la riqueza, tanto de los bienes ya producidos como de los bienes utilizados en la producción. En este sentido la "distribución" de la riqueza es el objetivo último de la economía y, por tanto, es aceptable esa última definición. Bien entendido que empleamos la palabra distribución en su sentido amplio de reparto de bienes y no en el sentido restringido, de "redistribución" de la riqueza, utilizado hoy tan profusamente que ha desbordado sus justos límites hasta convertirlo en un principio general, cuando tal expreses, o el objetivo fundamental de la economía, en el sentido

(4) Op. cit.

21.
empleado antes, en cuyo caso no hay qué separarlo de ellas, o un simple principio político muy peligroso.

Hemos dicho antes que definir no es expresar brevemente lo que es una cosa, sino dar sus características diferenciales, es decir, delimitarla entre todas las cosas que la rodean. Pues bien, en vez de buscar una expresión general de la economía podrían enumerarse los problemas fundamentales que ella estudia. Estos problemas pueden agruparse en la forma siguiente:

1. Las Necesidades Humanas
2. El Bienestar Material
3. Leyes de Consumo
4. Leyes de la Producción
5. El dinero
6. Las rentas
7. El mercado

La economía aspira en última instancia a satisfacer las necesidades humanas materiales. Llamamos necesidad al deseo o apetencia de poseer un bien. La economía no entra en las razones filosóficas que llevan a tal deseo. Por ejemplo, la religión es una fuerza espiritual, la más espiritual que existe. La economía no se ocupa de la religión como tal, pero sí de la demanda de bienes materiales que ella provoca; iglesias, libros de misa,

La economía aspira a aumentar el bienestar material de la sociedad. Pero este aumento debe hacerse racionalmente, de la forma más adecuada al bien común. Por ello, no debemos buscar el aumento de bienestar de todos los individuos de la sociedad sino el de aquellos más necesitados o que más fomenten el desarrollo general.

Para ello hay que empezar por estudiar en qué consiste el bienestar material, es decir, cuáles son las necesidades humanas. Ello nos lleva al estudio de las leyes que rigen la demanda de bienes, y en consecuencia al de las distintas clases de bienes, atendiendo fundamentalmente a su importancia en la satisfacción de necesidades.

Analizado el consumo, habrá que estudiar la forma de satisfacer aquellas necesidades, esto es, habrá que estudiar el proceso de la producción de los bienes.

Como el instrumento básico en el intercambio de bienes, la economía estudia el dinero. Analizadas la creación y funciones del dinero como elemento aislado, se estudia a continuación su distribución entre los diversos miembros o grupos de la sociedad, o formación de las rentas.

El consumidor, el productor y el dinero son tres elementos básicos que se juntan en el mercado, donde se realiza el intercambio de bienes y la formación de los precios de ta -

los bienes y la formación de los precios de tales bienes. El economista deberá estudiar las distintas estructuras posibles de los mercados, las diferentes leyes que rigen tales mercados y las que rigen la formación de precios en cada uno de ellos.

Estos son algunos de los problemas básicos con que se enfrenta la economía. Una nota esencial a todos ellos es que la ciencia económica estudia todos ellos desde el punto de vista general o nacional. Es cierto que también estudia las economías regionales o de las empresas, pero siempre como partes o elementos integrantes de la economía nacional.

b) Planificación Social. La Sociología puede definirse como la ciencia que estudia los problemas derivados de las relaciones humanas. Como casi todos los problemas humanos individuales tienen relación con los de otros seres, parece amplísima tal ciencia y ha llevado, en efecto, a extenderla exageradamente. En un sentido amplio todo problema humano puede considerarse como social, y así se explica la inclusión dentro de la sociología de otras materias con vida independiente, tales como la economía, y la aplicación del término social en una forma demasiado amplia y confusa.

También se aplica la palabra social en un sentido mucho más restringido pero tan confuso como en el caso anterior. Nos referimos a los casos en que se aplica tal palabra a toda política tendiente a favorecer a las clases obreras o a las menos privilegiadas. Así, se incluye bajo tal término los seguros que el Estado ofrece a los trabajadores, a toda ayuda que les preste, los problemas relativos a la distribución de las rentas, etc.

No vamos aquí a delimitar el campo de lo social ni de la Sociología en sentido amplio o estricto, lo que representaría un esfuerzo gigantesco y, además se saldría de los límites de este trabajo. Pero sí queremos aludir al confusionismo existente entre lo social y lo económico.

Como hemos visto anteriormente lo social se aplica a problemas que tienen también, al parecer, un matiz económico. Vamos a intentar aclarar algo este confusionismo.

Por de pronto, hay que empezar por dejar claramente establecido que es indudable la utilización ordinaria en forma confusa de los términos social y económico. Basta leer algún escrito de tipo "social" para comprobarlo. Como estamos en el terreno de la planificación, nos interesa señalar que hasta en los planes económicos es frecuente encontrar tal confusionismo.

Así, el Plan General de Desarrollo Económico y Social Colombiano dice que su propósito es "aliviar a corto plazo la condición de las clases de más bajas rentas, reducir y compensar las extremas disparidades existentes en el reparto de la riqueza y el ingreso nacionales. Es éste, por tanto, un programa de bienestar social, primordialmente".

En nuestra opinión tales objetivos no son sociales, sino económicos, aunque reconocemos que el criterio contrario domina ampliamente. Para nosotros el elevar el nivel de

vida de las clases de rentas más bajas y reducir las extremas diferencias existentes en el reparto de la riqueza, no es un objetivo social, a no ser que quiera alcanzarse tal objetivo por medio de seguros sociales, limosnas o un reparto político y revolución de la riqueza, quitando al rico y dando al pobre.

Si no es así como quiere conseguirse aquella meta, sino, como proyecta el plan que comentamos, desarrollando la agricultura, la industria, los transportes, valorando las inversiones de cada sector, etc. nos encontramos en el campo económico. Lo que ocurre es que los términos muy usados por los profanos acaban por adquirir un matiz simplista, de acuerdo con una idea central. Distribución de las riquezas, bienestar social, pertenecen al campo de lo social, que, al parecer, va a acabar por englobar "todas las actividades sociales", solución extrema que sería más adecuada que la confusa de hoy. O tomamos lo "social" en su sentido amplio, abarcando todo lo que cabe bajo tal palabra, o, siguiendo el proceso de sucesivas divisiones y ramificaciones que siguen todas las ciencias, lo reducimos a un cierto campo. Si seguimos este segundo camino, no nos dejamos llevar por las palabras generales, sino por el ámbito verdadero de lo estudiado. ¿A qué ciencia pertenece el cuerpo humano? Evidentemente, puede pertenecer a muchas, según el punto de vista que se adopte: a la medicina, el arte, la higiene, el deporte.

La búsqueda de una mejor igualdad de las riquezas puede corresponder al sociólogo o al economista. El primero puede buscar esa igualdad por medio de los seguros sociales, la concesión de ayudas a los más necesitados, construcción de viviendas para las clases humildes, hospitales benéficos, etc. etc. El economista puede acercarse a aquel objetivo por medio de un adecuado desarrollo económico. Evidentemente, es más eficaz el segundo procedimiento, el económico. El sociólogo, por sí sólo, nunca conseguirá un estado adecuado de bienestar material, a lo más puede ayudar a ello en pequeño grado. Así, las palabras citadas del Plan de Colombia, que afirman el carácter "primordialmente" social de este Plan se contradice con el propio texto del plan que acude, como es lógico, a medidas estrictamente económicas, y que confiesa que "una tentativa de forzar demasiado rápidamente una redistribución, dentro de términos de crecimiento tan escasos, podría quedar condenada al fracaso, conspirar contra la estabilidad o conducir a un estancamiento del desarrollo económico. Sin embargo, es imprescindible que se busque tal redistribución hasta el grado óptimo que permita la economía sin que se deterioren las perspectivas de desarrollo. Uno de los aspectos básicos de la acción del Gobierno consiste en coordinar una política social enérgica con una política integral de desarrollo de la producción". (5)

Creemos que este párrafo es suficientemente expresivo. El carácter "primordialmente" social del plan en sus primeras páginas ya no es tan evidente cuando se entra en su

estudio y se buscan las medidas adecuadas para alcanzar los fines generales señalados.

Uno de los casos más frecuentes en que la palabra social se aplica a problemas de tipo económico, o si se quiere, económico-social es el del estudio de la distribución de la riqueza. Esta se considera casi siempre un problema social. El Cuarto Plan de Desarrollo francés nos ilustra claramente este confucionismo cuando dice: (6) El Cuarto Plan no es solamente, en efecto, un plan económico, sino también un plan social, no sólo por la naturaleza de las inversiones de las que preve un desarrollo especialmente rápido, sino también por los principios anunciados y las medidas previstas en lo relativo al desarrollo armónico de las diversas categorías de ingresos".

Es evidente que las palabras económico y social se emplean en sentidos superpuestos y equívocos. Unas veces los problemas relativos a la sanidad, la educación, la vivienda, se califican de sociales, otras de económicos. Nosotros no vamos a entrar en el fondo del problema, no intentamos establecer aquí los límites de lo social y de lo económico. Solamente diremos que consideramos dentro del campo de la economía todo aquello relativo al bienestar material de la sociedad; que consideramos . . . separados de la economía y de lo social y les concederemos independencia propia, a la sanidad, la cultura,; y que llamaremos social a los problemas derivados estrictamente de la convivencia humana.

Ahora bien, dentro del campo económico, existe una parte que puede considerarse de carácter económico-social, que incluye problemas tales como los llamados seguros sociales, y, en general, aquel tipo de beneficios que recibe el trabajador como hombre, sin consideración al trabajo estricto. Es decir, el trabajador recibe un salario o remuneración en atención exclusiva de su trabajo, pagados por el empresario, que es el que se beneficia de tal trabajo. Pero, además, el Estado quiere ayudar al trabajador, por considerar que su remuneración es insuficiente para una vida digna y para poder crear unos ahorros, complementando aquella remuneración con una serie de ayudas en los casos de enfermedad, vejez, paro, etc.

Aquella primera remuneración es de carácter estrictamente económico, ya que es el pago de un trabajo realizado. Pero esta segunda remuneración es de tipo social, por concederse por razones externas al trabajo realizado, ya que se conceden cuando el trabajador está enfermo, en paro, incluso jubilado, y se extiende no sólo a él sino también a su familia. Pero estando relacionadas con el bienestar material pertenecen al campo económico. Forma, así, un problema social dentro de la economía, o problema económico-social.

(6) Projet de loi portant approbation du Plan de Développement Economique et Social. Assemblée Nationale. T.I. Pág. 2.

c,d,e,f) Planificaciones cultural, sanitaria,....

No es necesario aclarar el ámbito de los otros tipos de planificación, tales como la cultural, sanitaria, jurídica y militar, pero sí conviene decir algo sobre la técnica.

g) Planificación técnica. Todos los sectores enumerados anteriormente corresponden a las distintas funciones que tiene a su cargo el Estado. Este debe ocuparse de la enseñanza de los ciudadanos, de su bienestar material, de su salud, de las relaciones de convivencia entre ellos, del mantenimiento de la paz y la justicia, etc., naciendo así las funciones cultural, social, económica, sanitaria, jurídica, etc. Para la realización de estas funciones es necesario la construcción de obras materiales: escuelas, instituciones sociales, viviendas, carreteras, hospitales, juzgados, cuarteles, etc., etc.

Es evidente que dentro de cada una de esas grandes funciones existen dos tipos de problemas distintos: uno el del estudio de la situación y necesidades del sector y de las soluciones y medidas más adecuadas y otro el de la construcción material de tales obras. Y es evidente que aun que dentro de un sector ambos problemas pertenecen a la misma función y son partes, por ello, de un mismo departamento administrativo, sin embargo, son distintos y deben estar separados profesionalmente, dando lugar a planificaciones diferentes. Una cosa es planear o planificar "el desarrollo" de un sector, por ejemplo el de la enseñanza, y otra muy distinta planear o planificar la "construcción" de unas obras, por ejemplo, un grupo escolar.

Desde ahora llamaremos planificación científica a la primera de estas dos clases de planificación, y planificación técnica a la segunda. Estos nombres no aspiran a constituir unos adjetivos adecuados, sino a ser simples instrumentos de comprensión a lo largo de este trabajo, aunque obedecen a un criterio seguido en la realidad. Así, en el mundo de habla inglesa se emplea la palabra "physical planning" para denominar la planificación de obras materiales de tipo estructural (núcleos urbanos, vías de transporte, etc.). Aceptando este término, llamaremos "planificación física" a este tipo de planificación, mientras que daremos un carácter más general al de "planificación técnica", que designará toda planificación encargada de la elaboración, construcción o fabricación de obras y productos materiales.

Para dar uniformidad a la terminología empleada en este trabajo emplearemos siempre la palabra "técnica" como conjunto de conocimientos relativos a la construcción de obras materiales. Y técnico a aquél que estudia tal materia. Decimos que "estudia" para distinguirlo del obrero o trabajador manual, que "realiza" con sus manos tales obras materiales.

El "Informe General del Congreso Mundial de Planificación y Vivienda" que tuvo lugar en Puerto Rico en mayo de 1960 dice: "Los planes físicos (physical plans o Land plans) son estudios sistemáticos y proyecciones geográficas

que establecen el uso, espacio o tiempo y relaciones de costes futuros entre los servicios y el suelo como una inter-pretación y expresión de los planes y objetivos sociales y económicos".

Y el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, de 1947, decía en una de sus conclusiones que la planificación física o urbana tiende a crear "una base ("environ-ment") que satisfaga las necesidades emocionales y materiales del hombre y estimule su desarrollo espiritual".

Algunas veces la expresión "Planificación Física" se emplea en otros sentidos totalmente distintos.

Así, algunos (7) la emplean con el significado de aquel tipo de planificación económica en el que las au-toridades centrales establecen la distribución de los recur-sos materiales entre las distintas industrias y sectores.

2. Por el número de las materias abarcadas.

Un plan puede extenderse a varios sectores de la administración pública (económico, sanitario, cultural,) o limitarse a uno sólo de esos sectores. Y en este último caso puede abarcar todo el sector o sólo parte de él. No hay acuerdo en cuanto al nombre que califique a cada uno de estos tipos de planes, de distinto ámbito o campo de acción. Algunos autores llaman general al primer tipo de plan, en contraposición al segundo, que podría llamarse sectorial. Otros reservan el nombre de general para el tercer tipo, al que abarca todo un sector, llamando parcial al que abarca sólo parte de él. También se emplea el nombre de planificación coordinada o armonizada ("comprehensive Planning, Planification armonisée") para designar, unas veces al primer tipo de planificación y, otras, al segundo. Otros emplean los términos de planificación total, integral.

Nosotros llamaremos planificación armonizada a la que se extiende a varios campos de la administración, prácticamente a todos ellos: el económico, el social, el cultural, etc., y llamaremos planificación funcional a la que tiene por objeto un sólo de tales campos. La planificación que sólo se extiende a parte de un sector llamaremos parcial y sectorial a la que abarca prácticamente todo el sector.

La planificación parcial tiene su justificación en que no es posible abarcar totalmente un sector y, por otro lado, en que, en general, conviene concentrar la atención en los factores más importantes del sector, como hacía, por ejemplo, el plan económico Monnet o Primer Plan de Modernización Francés. Lewis L. Lorwin llama "estratégica" a esta planificación. Dice que (8) "Un programa de planifica-

(7) Bela A. Balassa. The Hungarian Experience in Economic Planning. New Haven, Yale University Press, 1959.

(8) Time for planning.

ción estratégica puede limitar la intervención del Estado al control del crédito, la propiedad nacional de los recursos naturales y la regulación pública de las grandes industrias monopolísticas. Tal control estatal se combinaría con políticas sociales correctivas, tal como la ampliación de los servicios sociales para extender el área de la renta social libre a la masa del pueblo; un esquema general de seguros sociales que suministrara una corriente ininterrumpida de renta; el uso del poder impositivo con objeto de proporcionar estos servicios e influir en la distribución de la renta tendente a una mayor igualdad; y la extensión de las oportunidades de educación".

Algunos autores emplean la palabra "control" para designar un tipo de planificación similar a aquél que nosotros llamamos "armonizado". Así, John Millet dice que (9) "la planificación central significa la supervisión y coordinación de los planes operacionales preparados por el gobierno".

En sentido usual, se llama planificación central a la dirigida por las autoridades centrales, en contraposición de la planificación realizada por las autoridades locales o regionales.

Elegimos el nombre de armonizada porque es el que mejor nos dice el carácter de la planificación que vamos a estudiar. Tal planificación implica fundamentalmente una coordinación o armonización entre los distintos sectores que son objeto de la administración pública: el económico, el social, el cultural, el técnico; implica armonización entre los distintos sectores que forman, a su vez, el campo económico entre los planes de las distintas regiones. Hemos visto que la planificación implica coordinación, orden, unidad, armonía. Toda planificación debe ser, por tanto, armonizada. Y quizá ello sería más apropiado el emplear el nombre de planificación general u otro similar. Pero la introducción en el léxico económico de los términos "comprehensive Planning" y "Planification armonisée" en un sentido muy similar al nuestro, y, por otro lado, la vaguedad y diversidad de sentido de los términos "planificación general", "total", etc., nos han aconsejado la elección de esta palabra "armonizada".

Otra razón que nos ha llevado a esa elección es la siguiente: los distintos tipos de planificación existentes desde el punto de vista de la materia elegida están relacionados entre sí, bien de una forma horizontal o bien de una forma vertical, es decir, son planificaciones que actúan a un mismo tiempo, en un mismo plano, o son planificaciones sucesivas, realizadas en momentos distintos.

Ejemplos de planificaciones horizontales son la económica, la social, la cultural, El economista, el

(9) The Process and Organization of Government Planning. 1951
Columbia University Press. New York. Third printing.

sociólogo, el profesor, pueden reunirse para coordinar los problemas de sus respectivos sectores, para planificar conjuntamente. Pero dichos planes pueden implicar la realización de obras materiales: escuelas, carreteras, viviendas,... obras que, a su vez, originan una planificación, la planificación técnica, a cargo del técnico, del ingeniero o arquitecto. La coordinación entre estos dos tipos de planificaciones es evidentemente necesaria. La planificación que nosotros vamos a estudiar, no sólo se extiende a todos los sectores correspondientes a la primera clase de planificación sino también a las relaciones de ella con esa segunda fase técnica. Como las palabras "general", "total", ... ya no expresaban debidamente el campo que abarcamos, situado en planos distintos, en fases sucesivas, teníamos que acudir a otro que sirviese para expresar ese carácter de generalidad en su doble dimensión horizontal y vertical. La palabra "armonizada" cumplía bien este papel.

El nombre de "comprehensive planning" ha nacido de la planificación física (Physical Planning). Han sido los arquitectos e ingenieros los que lo han empleado primero refiriéndolo a la planificación tendente a la realización de conjuntos urbanos o rurales y al desarrollo de determinadas zonas geográficas.

El Informe General del Congreso Mundial de Planificación y Vivienda ya mencionado dice: "Los planes armonizados o integrados (comprehensive o integrated) son planes coordinados que estudian y relacionan de una forma adecuada los planes relativos a todas las funciones o sectores importantes de cualquier nivel territorial o gubernamental, poniendo en inter-relación los planes soci-económicos y físicos".

"La planificación armonizada (comprehensive integrated) es el proceso planificador que coordina todas las funciones o sectores importantes a un determinado nivel gubernamental o territorial".

En cierto modo, todo plan debería ser armonizado, ya que todo plan debe tener en cuenta todos los elementos relacionados con el campo sobre el que opera. Así lo cree Ruth Glass "ya que, por definición, el proceso planificador tiene los atributos esenciales de ser armonizado y racional". (10). Pero nosotros estudiamos la planificación armonizada nacional. Y a un nivel nacional no ha existido realmente, hasta ahora, ningún plan armonizado en sentido riguroso.

3. Por el ámbito geográfico.

En relación con la extensión territorial o ámbito geográfico, la planificación puede dividirse en nacional, regional o local, según abarque todo el territorio del país, una región o una ciudad o núcleo urbano y zona rural que for

(10). The evaluation of planning: some sociological considerations. The Study of Planning. En International Social Science Journal V.XI. 1959.

men en conjunto una unidad de vida.

Hay que dejar bien aclarado desde el principio que tales tipos de planificación no son opuestos o disyuntivos entre sí, como suelen ser los términos de toda clasificación, sino que, al contrario, están incluidos cada uno en el anterior, son parte unos de otros. El término nacional abarca el regional y éste el local, no sólo por razones evidentes geográficas implícitas en tales palabras, sino por razones de lógica de la planificación. Muchos autores utilizan el término planificación regional como opuesto o excluyente respecto al término planificación nacional. Efectivamente, existen estos dos tipos de planificación y, al parecer, puede elegirse uno u otro, pero en la realidad nunca pueden ir separados. La planificación regional tiene que ser parte de la planificación nacional, por la misma razón que la administración local o regional están dentro de la Administración Central. Un gobierno extiende su poder a todo el territorio nacional y ninguna autoridad local puede dar medidas contrarias a las de aquél, sino en su cumplimiento, y como parte de ellas.

Cada ministro entiende de una sola materia pero extendido su ámbito a todo el territorio nacional; el gobierno en conjunto entiende de todas las materias y extiende su poder a todo el territorio nacional. De la misma forma, la planificación regional sólo puede ser una parte de la planificación general y realizarse en cumplimiento, y no en contra, de ésta. Naturalmente, el grado de esta subordinación dependerá del grado de centralización política. En un estado federal la planificación regional podrá tener más vida propia e independencia que en un estado muy centralizado.

Sin embargo, esto no es siempre así. Existen planes regionales totalmente independientes y separados de todo plan nacional. Las razones de este aparente contrasentido, son varias. En primer lugar, la economía es una ciencia relativamente moderna que, hasta hace pocos años, apenas se tomaba en consideración en el gobierno de los pueblos, en forma verdaderamente científica. El criterio técnico dominaba al económico. Se iban construyendo obras aisladamente, según se iban considerando necesarias, sin un estudio económico de las necesidades generales. Así se ve que muchos de tales planes regionales, por ejemplo los de España (Plan Badajoz, Jaén,....) tienen un carácter eminentemente técnico, mucho más marcado, desde luego, en nuestro caso que el económico, apenas existente. Era lógico que ocurriese esto, porque el técnico tenía más influencia y participación en los planes que el economista, que no existía o constituía un grupo insignificante.

Otra razón es de tipo político. El que se desarrollara más una región que otra dependía muchas veces de las fuerzas de presión. Los políticos se veían presionados por las distintas fuerzas locales. Los más fuertes o influyentes conseguían más que los débiles, y las obras se repartían anárquicamente, de acuerdo con las variaciones de aquellas fuerzas. Por otro lado, razones políticas aconsejan al gobierno, en cada momento, favorecer a determinadas regiones.

Tamboén influyen razones profesionales. El técnico no quiere admitir la participación del economista. Aquél lleva muchos años de vida, de experiencia y de poder. Este acaba de entrar en la administración pública. Estas luchas son absurdas, porque los ámbitos de cada uno están perfectamente delimitados y separados, pero ejerce una perniciosísima influencia en la planificación.

La separación total de la planificación regional respecto a la general conduce a resultados catastróficos, a veces ridículos. Por ejemplo, algún estudio de planificación regional español comparaba la estructura económica de varios países con la de la región que se quería desarrollar para conseguir que en ésta la agricultura, la industria, los servicios, etc. significaran porcentajes similares a los de aquellos países. No puede llegarse a mayor monstruosidad. Según ese estudio, cada región española debería ser una unidad económica completa, de igual estructura que las demás. Los autores del plan no habían caído en la cuenta de que una región de un país puede dedicarse exclusivamente a una actividad económica, que puede ser exclusivamente ganadera, o sólo industrial. No sabían que en todos los países del mundo las actividades económicas tienden a concentrarse en ciertas regiones, y así hay zonas eminentemente agrícolas o industriales o turísticas. Al parecer, no habían oído hablar del Ruhr, del Lancashire, o de la Costa Azul. Este es un ejemplo de los errores a que conduce esa concepción equivocada de la planificación regional.

Es fácil demostrar que la planificación regional debe ser una parte, una mera aplicación, de principios generales contenidos en un plan nacional.

En primer lugar, porque cada región es una parte de la nación y debe planearse su desarrollo, en relación con el desarrollo de las otras regiones. La planificación aislada de cada región conduce a absurdos como el que acabamos de ver. Cada región no es una unidad económica completa, autosuficiente. Su vida económica depende de la economía de las otras regiones, con las que está íntimamente conectada. El desarrollo de una afecta al de las demás y al del conjunto del país. Nos atrevemos a decir que la planificación regional ~~concebida~~ independiente de la planificación nacional es la propia negación de la ciencia económica.

En segundo lugar, los recursos de un país son escasos y deben distribuirse de la mejor manera posible. Hay que estudiar, planificar, qué sectores y qué regiones conviene desarrollar primero. Por tanto, cuando se elabora un plan de desarrollo de la región A alguien ha tenido que decir antes porqué se debe desarrollar primero la región A y no la B. Y sólo sólo puede saberse adecuadamente cuanto antes se ha elaborado un plan nacional.

Es cierto que el economista no puede afirmar siempre con plena seguridad la primacía del desarrollo de tal o cual región, por no poder demostrar las ventajas de uno y otro caso. Y también es cierto que a veces razones de distinto género aconsejan soluciones distintas. Por ejemplo, des

de el punto de vista estrictamente productivo, puede ser aconsejable desarrollar la región A mejor que la B, siendo A una zona rica y B una zona pobre y escasa de posibilidades. Pero teniendo en cuenta las necesidades de ambas regiones y que el Estado debe asistir principalmente las zonas no atendidas por la iniciativa privada, puede ser más urgente e importante el desarrollo de la región B, por ser precisamente la más pobre.

Ello parece defender la postura de la planificación regional independiente, ya que si la economía no puede darnos razones indiscutibles, en pro de una u otra región, parece lógico ir planificando el desarrollo de las distintas regiones. Pero esta postura es absurda. El economista puede dudar en muchos casos, como otro profesional cualquiera, pero la ciencia económica existe y es un instrumento valiosísimo. Por otro lado, para conocer cuáles son las zonas más pobres hay que estudiar la economía de todas las regiones, lo cual contradice esa independencia entre la planificación regional y la nacional.

En tercer lugar, la planificación regional independiente impide una verdadera especialización, al no tener en cuenta la visión general del país y la especialización conveniente para las necesidades generales. Cada región debe dedicarse a una serie determinada de actividades, las más adecuadas para ella y para la conveniencia de las demás, tanto en el campo económico como en el cultural, sanitario, etc. Sólo la planificación nacional permite la adecuada distribución de tales actividades. Una región puede considerar conveniente, desde su punto de vista, construir un hospital o una universidad. Desde un punto nacional, puede ser más conveniente construirlos en otra región.

Esto puede reforzarse con una razón de gran resonancia entre los economistas, al apoyarse en la vieja teoría de los costes comparativos. Esta nos dice que si dos países producen dos bienes y el primero de tales países produce los dos bienes en mejores condiciones que el segundo país aunque uno de tales bienes con más facilidad que el otro, ese primer país debe producir sólo el bien en el que es más productivo, e importar el otro bien del segundo país, aunque éste lo produzca en peores condiciones. Esta teoría es sólo cierta en determinadas condiciones, pero ahora es útil para nuestro razonamiento. Algunos técnicos creen que la economía no juega ningún papel en el desarrollo de una región determinada. Es un error muy extendido entre nuestros técnicos, que conviene subsanar lo antes posible. El argumento del técnico es simple: cada tierra debe dedicarse al cultivo de aquel producto para el que reúne mejores condiciones. Parece un argumento irrefutable, pero la economía dice que a veces no es cierto, que a veces conviene cultivar otro producto que se "da" peor.

Imaginemos un caso extremo. Un país posee un suelo especialmente apto para el cultivo del arroz, pero los países vecinos tienen también tierras en las que el cultivo del arroz es el más apropiado. Y supongamos que entre todos producen una cifra superior a la demanda total de arroz del mundo. Evidentemente, es conveniente que algunos de estos países dediquen parte de sus tierras al cultivo de otro producto, aunque se desarrolle en peores condiciones. El pun -

to de vista estrictamente técnico no basta, pues, para el desarrollo de los pueblos: es también necesaria una visión de tipo económico.

Ahora bien, el no admitir la total independencia o vida propia de la planificación regional no significa que no se admita su existencia y su conveniencia. La Planificación regional es un instrumento imprescindible del desarrollo. Su defensa puede basarse en muchas razones.

En primer lugar, ningún país puede atender a un desarrollo nacional elevado y de grado similar en todas las zonas del mismo. Todo gobierno debe concentrar sus mayores esfuerzos, en cada momento, en unas zonas determinadas. Es cierto que los planes nacionales de desarrollo se basan, en general, en una división por sectores económicos y no por regiones. Pero la prelación que se establezca entre los distintos sectores provoca indirectamente un desarrollo distinto en las diferentes regiones, dada la tendencia a la concentración de cada actividad en unas zonas determinadas. Por otro lado, la prioridad sectorial ha tenido que tener en cuenta las diferencias regionales. Por ello, la planificación sectorial implica cierta planificación regional. Para un país poco desarrollado es muy difícil conseguir un desarrollo general elevado, pero, concentrando todos los esfuerzos nacionales en una sola región puede conseguir en ésta un importante desarrollo.

En segundo lugar, un plan nacional sólo puede establecer las líneas generales del desarrollo, sin poder descender al estudio detallado de las necesidades regionales. Sólo las autoridades y técnicos de una región conocen bien los problemas de ésta, por lo que deben ser los órganos regionales los que planifiquen, en esta última instancia, el desarrollo de cada región. La planificación regional es, pues, necesaria para cumplir la planificación nacional, como lo es un orden o un decreto respecto de una ley.

En tercer lugar, las regiones de un país ofrecen características enormemente diferentes unas de otras (económicas, demográficas, sociales) por lo que las normas generales de un plan nacional difícilmente podrían aplicarse a todas las regiones y deben plasmarse en unas normas regionales distintas de cada región. Cada región tiene problemas peculiares distintos de las otras regiones, que exigen soluciones también peculiares y diferentes. Es decir, es necesario una planificación regional para cada una de las regiones de características homogéneas.

En cuarto lugar, los planes nacionales, al atender sobre todo al desarrollo general de la economía, tienden a favorecer a las zonas de más potencialidad económica, que son las que pueden aumentar la producción y las exportaciones más rápidamente; pero tal potencialidad implica la existencia de una infraestructura (red de transportes, energía, técnica,) desarrollada, es decir, un nivel económico bastante alto. Ello quiere decir que la planificación nacional tiene el peligro de aumentar las desigualdades entre las zonas más pobres y las más desarrolladas. Este peli-

gro puede evitarse completando el plan nacional con planes regionales que compensen aquellas desviaciones en favor de la productividad con otras en favor de las necesidades.

En quinto lugar, los planes regionales despiertan el amor a la región y encuentran una mejor acogida y una mayor ayuda que un plan nacional, que es algo más lejano para cada individuo de la colectividad. La gente tiene inclinación a invertir su dinero en negocios de su propia región y lo hace con más gusto que en un plan de desarrollo nacional. El político debe aprovechar este hecho y procurar despertar el interés de cada ciudadano por los problemas de su región, ligándole cada vez más a los problemas de ésta.

Prueba de que los planes regionales son un instrumento importantísimo del desarrollo nacional es que utilizan en todos los países, incluso en los estados más centralizados. Por ejemplo, en la URSS junto al omnímodo poder central, los Sovnarkhozes (Consejos Económicos Nacionales) juegan un papel importante en la elaboración de los planes nacionales, al lado de las Comisiones Planificadoras Regionales y Provinciales, dependientes de aquéllos.

La planificación local es aquélla encargada del desarrollo de un centro urbano y su "hinterland". Puede asimilarse al Community Development y al Rural Extensión. Tal planificación se enfrenta con problemas análogos a los de los otros tipos, nacional o regional: agricultura, regadíos, comunicaciones, educación, sanidad, viviendas, etc. Pero su diferencia con esas otras formas de planificación no es una simple diferencia de grado, sino de concepto, de fondo. Puede parecer que es una planificación nacional o regional en pequeño. Sin embargo, al pasar de esta planificación más amplia a aquélla, tenemos que variar la técnica, los instrumentos de la planificación y hasta los conceptos básicos. Podemos decir que cambiamos de disciplina. Mientras en la planificación nacional y regional predomina, en una primera fase, el punto de vista económico plasmada luego en realizaciones técnicas, en la planificación local predomina el carácter técnico. Nos atreveríamos a decir que, en el ámbito local, considerado con independencia de los otros ámbitos superiores, no cabe la planificación económica, sino sólo la social, la cultural, sanitaria, etc. y la técnica. La planificación local puede entrar, y entra, en el campo económico, como arte de una planificación previa, nacional o regional.

Los planes nacionales, regionales y locales no son diferentes solamente por la extensión del campo que abarcan, sino también por sus características intrínsecas. Son, en realidad, planes diferentes, tanto desde el punto de vista de su naturaleza, técnica o económica, como de su contenido.

En primer lugar, estos planes tienen distinta naturaleza. En un plan nacional predomina el aspecto económico, más debilitado en un plan regional y difícil de captar en un plan local, donde es más fuerte el matiz técnico que el económico. Como hemos dicho, el plan regional tiene que adaptarse a las directrices de la política nacional, sin que pueda ir contra ellos, siendo, por tanto, en el ámbito nacio -

nal donde se plantea el problema, eminentemente económico, de la elección de las alternativas fundamentales. En el plan local esta dependencia a un plan superior se debilita y en él las decisiones toman un carácter eminentemente técnico.

Algunos opinan que la planificación local es puramente physical planning, y, por tanto, corresponde predominantemente al técnico, limitándose el economista a la planificación de ámbito nacional. Sin aceptar esta tesis extrema, hay que reconocer, como decimos antes, el predominio de lo técnico en la planificación local y de lo económico en la nacional.

Lo que parece cierto es que "el papel de la economía en la planificación en pequeñas zonas de regiones urbanas y rurales continúa siendo incierta y relativamente ineficaz", como dice R.B. Andrews, que continúa diciendo: "No es difícil adivinar las razones de esta situación. Por un lado, está claro que no es un campo de prestigio para los economistas. Las personas de talento se ven atraídas a trabajar en los campos internacional, nacional y de grandes regiones. Además, los intentos de adaptar a las pequeñas áreas los sistemas analíticos teóricos y de desarrollo general creados para grandes áreas geográficas, han sido, hasta ahora, desilusionantes. Los economistas elaboran sus métodos y presentan sus resultados en una forma tal que no son ni apropiados para el proceso planificador de las áreas ni comprensibles para la mayoría de los planificadores de ámbito local".(11)

Algunos autores invierten este enfoque y consideran, al contrario, al plan local como la verdadera célula del planificador, y al plan regional como una simple suma de planes locales. Esto puede ser cierto desde el punto de vista técnico, pero no desde el punto de vista económico, es decir, puede ser cierto para lo que nosotros llamamos planificación armonizada.

Lo cierto es que en todos los ámbitos de la planificación coexisten problemas económicos y técnicos y en todos deben colaborar el economista y el técnico, las autoridades locales y las nacionales. "Sin una planificación económica, la adaptación (al cambio) en las zonas rurales y atraídas puede tomar la forma de mera supervivencia; en otros casos, el resultado es un estancamiento agobiante".(12).

En segundo lugar, es totalmente diferente el contenido de estas tres categorías de planes. El plan nacional se limita a objetivos generales, sin entrar en el detalle de las obras particulares. El plan regional debe estudiar ya las distintas clases de obras de la región, y el plan local es fundamentalmente el estudio de las obras individuales con

(11) Economic Planning for Small Areas. En Land Economics, XXXIX, 2, Mai 1963, pg. 143.

(12) R.B. Andrews, op. cit. pg. 143.

cretas que deben emprenderse en su ámbito geográfico.

4. Por el mayor grado de obligatoriedad del plan.

Según el Estado imponga coactivamente los planes de desarrollo ó éstos sean simplemente unas indicaciones de lo que convendría alcanzarse, tenemos dos tipos opuestos de planificación que suelen denominarse imperativa e indicativa, respectivamente. En la primera, el Estado obliga a adoptar las medidas incluidas en el plan; en la segunda, el Estado se limita a "indicar" el camino más conveniente, en su opinión, para alcanzar un desarrollo adecuado y a señalar el marco dentro del cuál puede moverse la actividad privada. (Bien entendido que en ambos tipos de planificación el sector público queda sometido imperativamente a las normas del plan).

En la planificación indicativa el sector privado mantiene su libertad, limitándose el Estado a influir en él por métodos indirectos, estimulándole o incitándole a que siga el camino conveniente para el bienestar general, por lo que esta clase de planificación se llama también "incitativa".

Algunos autores señalan explícitamente cuáles son las libertades que debe respetar, como mínimo, el plan indicativo. "... el plan indicativo supone, ésto constituye a la vez su grandeza y su debilidad, el respeto de un cierto número de libertades institucionales,...; la libertad de elección de empleo y de residencia, la libertad de consumo, la libertad de empresa y la libertad sindical. Es decir, que si bien el plan representa el papel de sustitutivo parcial del mercado en la medida en que sus indicaciones e impulsos se consideren conducentes a vías de desarrollo poco deseables, no se opone a su funcionamiento; aceptando, al contrario, la coexistencia de múltiples centros de decisiones autónomas". (13)

Algunos autores llaman indicativa a aquella planificación que es una simple previsión del futuro. Así P. Bauchet dice: "Una planificación que sea sólo 'indicativa', es decir, en la cuál el Estado se limite a conocer el futuro sin intentar transformarle y organizarle no merece tal nombre". (14)

Este autor contrapone al plan imperativo el plan suave ("souple"), en lugar del plan "indicativo". "La expresión 'plan indicativo' es discutible por los objetivos prácticos, esenciales a toda planificación. Nosotros utilizaremos sólo la expresión tradicional 'plan suave'."

P. Bauchet dice que, "siguiendo la expresión de M. Bobrowski, los planes imperativos podrían definirse como aquéllos de vasta extensión y de gran intensidad". (15)

(13) Democratie et Plan M.B. Cazes. Les Problèmes de la Planification. Université Libre de Bruxelles. pg. 76.

(14) La Planification Française. Ed. Du Senil, Paris 1962, pag. 33.

(15) Op. cit. pg. 34.

Según este criterio, los planes imperativos no sólo abarcan todos los sectores de la vida económica, sino también numerosos aspectos de la economía: precios, empleo,....

"En el límite, puede decirse que la Nación se comporta entonces como una sola empresa" (16).

Pero, además, el plan imperativo se caracteriza por la forma en que se elaboran las perspectivas y los objetivos del Plan. Respecto a las primeras, los planes tienen a determinar la demanda y la inversión a partir de los objetivos prioritarios de producción, en vez de basarse en el comportamiento espontáneo de los diversos agentes económicos. Respecto a los objetivos, la ejecución del plan se apoya sobre mandatos, y está en todo momento controlada por los órganos planificadores,

El plan indicativo se limita a fijar una perspectiva general de crecimiento y ciertos objetivos sectoriales, dejando una gran libertad de acción a las empresas. El futuro se preve sólo en sus líneas generales.

La elaboración del Plan indicativo se caracteriza por la estrecha cooperación existente entre los poderes públicos y el sector privado. Este participa en las comisiones del plan.

En cuanto a la ejecución, ésta se realiza más por estímulos o incitaciones que por mandatos coercitivos.

Por tanto, el plan imperativo y el indicativo son diferentes por su amplitud, por su grado de intervención estatal, por su forma de elaboración y de ejecución y de control.

La planificación imperativa la encontramos, sobre todo, en el mundo comunista. En él los planes no se limitan a establecer el camino que "debería" seguirse para lograr un adecuado desarrollo de la economía, sino que son verdaderas leyes que deben cumplirse inexorablemente. Aunque esto no significa, naturalmente, que en la realidad se alcancen siempre los objetivos señalados. Las leyes deben cumplirse pero no siempre se cumplen. "Un plan representa una serie ordenada de cuentas que relacionan un conjunto de objetivos de producción, inversión y consumo, con los bienes y el flujo monetario requeridos para asegurar su consecución. Al contrario que en la práctica occidental, en la Unión Soviética y en Europa Oriental estas cuentas denominadas 'estimaciones de equilibrio' no constituyen solo una serie de previsiones o modelos provisionales basadas en distintos supuestos o hipótesis sino un conjunto definido de objetivos que deben cumplirse y que obligan como ley a toda sociedad." (17).

Algunos autores, especialmente los comunistas, estiman que la planificación indicativa no es realmente una pla

(16) Op. cit. pg. 34.

(17) The Economics of Communist Eastern Europe. Niclas Spulbek. Chapman-Hall. Ltd. London, 1957, p. 282.

nificación, sino una simple organización de la actividad económica. Para ellos solo la planificación imperativa merece el calificativo de verdadera planificación.

Sin embargo, existen muchos argumentos en defensa de la planificación indicativa.

En primer lugar, el plan indicativo proporciona una guía para el sector privado, al establecer las líneas generales de la política del gobierno. Por medio del plan indicativo, el empresario, el consumidor, el trabajador, conocen la intención del Gobierno y conocen el marco legal económico en el que van a desarrollar su actividad. Disminuye la incertidumbre empresarial, se aclara el futuro del obrero. El empresario tiene una orientación para encauzar sus inversiones, ya que el plan le dice cuáles son los sectores preferidos por el gobierno y cuales las perspectivas y ayudas que va a recibir de cada uno.

Al aclararse algo el futuro de cada rama económica, y poder encauzar con más probabilidades de éxito sus inversiones, el empresario puede aumentar las inversiones rentables a largo plazo, tales como la investigación y la formación profesional. Ello beneficia indirectamente al obrero, que ve más seguros ciertos caminos y puede profundizar su formación, es decir, puede especializarse más en ciertas tareas.

En segundo lugar, el plan indicativo nos da, al menos, una visión general de la economía. El plan, aún el indicativo, tiene que realizar ciertas estimaciones de las grandes variables económicas nacionales: la renta nacional, el consumo total, el ahorro total,.... etc. Este cuadro macroeconómico, realizado por la Administración con el concurso de todos los órganos científicos y profesionales de tipo económico, tiene un gran valor para todos los sectores de la economía y para la propia labor del Estado.

En tercer lugar, para elaborar el plan, el Estado tiene que ponerse en contacto con el sector empresarial privado, los sindicatos, las cámaras de comercio, etc. Este contacto tiene un interés excepcional. A través de él, el sector privado tiene una excelente oportunidad para exponer libremente sus problemas a la Administración Pública, y ésta la ocasión de escuchar a aquél y conocer directamente sus problemas.

El plan es el instrumento más adecuado para la participación del sector privado en las decisiones políticas de carácter económico o social.

El plan indicativo exige, como todo plan, la colaboración y coordinación de todos los ministerios y organismos oficiales de tipo económico. Este hecho es ya suficiente por sí solo para justificar el plan indicativo. Aunque éste se redujera a estudiar los problemas de cada sector económico y a coordinarlos buscando una política de interés común, que valore la importancia de los problemas de cada sector, tendría razón suficiente para existir.

Ejemplos de planificaciones indicativas son la francesa, la más antigua de todas (el primer plan es de 1947-52), o la que está en curso en nuestro país preparando el primer plan de desarrollo 1964-67. El Cuarto Plan francés dice: (18) ".... la realización de los objetivos no nace de obligaciones formales, sino más bien de directrices del gobierno, de estímulos apropiados"

También suele hablarse de planificación autoritaria o "democrática". "Un plan es 'autoritario' si los fines generales que se le asignan se eligen discrecionalmente por el órgano central que es también responsable de la elección de los medios empleados en su ejecución. Es 'democrático' si se ha consultado desde el principio a aquéllas afectadas por su ejecución (consumidores, trabajadores, órganos colaterales)". (19)

Otro término empleado es de planificación "concertada", queriendo indicar aquella planificación en la que han intervenido con amplitud y libertad todos los sectores afectados. Como opuesta a ella, tenemos la planificación "dirigida". En ésta, el Estado impone su plan sin, o en contra de la opinión de los "planificados", mientras que en la primera el plan se elabora conjuntamente por el Estado y los demás grupos económicos (empresarios, trabajadores,...) siendo el plan resultado de la libre cooperación y discusión de todos estos grupos. En la planificación concertada ambas partes, la pública y la privada, se obligan mutuamente al cumplimiento de determinadas obligaciones y prestaciones.

Por otro lado, la elaboración y publicación de un plan económico, aunque sea meramente indicativo, despierta el interés por los problemas económicos. Y esto es ya un gran avance en el camino del desarrollo económico. En otro lugar de este trabajo analizamos la importancia de la adhesión social a la política económica.

5. Según la duración del plan.

Atendiendo a la extensión del período abarcado en los planes económicos, éstos pueden clasificarse en planes a corto o a largo plazo. E incluso podría intercalarse entre esos dos tipos, otro más, el de planes a plazo medio.

Como es evidente, esta clasificación tiene un carácter eminentemente relativo, sin que pueda establecerse de forma categórica la línea de separación entre esos dos o tres grupos de planes. Es obvio que puede clasificarse de a largo plazo un plan superior a los quince años e incluso a los diez; y de a corto plazo una duración inferior a los

(18) Projet de Loi portant approbation du Plan de Développement économique et social pag. 13.

(19) S. Wickham. French Planning: Retrospect and Prospect. The Review of Economics and Statistics. Vol. XLV. Nov. 1963.

tres años; pero es discutible si un plan de cinco o siete años debe llamarse de corto, medio o largo plazo. En la realidad el tope máximo son los veinte años, el mínimo es un año, pero la duración de la mayoría de los planes oscila entre uno y cinco.

En general, puede calificarse de plan a corto plazo el inferior a los dos años; de medio plazo el de duración comprendida entre dos y diez años; y de largo plazo los superiores a 10 años, con las salvedades evidentes en algo tan artificioso.

La duración de un plan es realmente un problema artificioso y formal. Los planes largos deben revisarse anualmente. Los planes cortos deben ser adaptaciones de planes anteriores y deben estar encuadrados en planes más amplios. Por eso, puede decirse que tal distinción es puramente formal y a efectos prácticos de trabajo. En la realidad, la planificación es un proceso continuado, permanente. Todo plan debe estar sometido a una continua revisión para adaptarlo periódicamente a las condiciones del momento.

"Son cosas distintas el plan o estudio donde se plasman una serie de objetivos, medidas, etc., y la planificación, o proceso dedicado a elaborar un plan. El primero debe tener una duración determinada; la segunda es un proceso continuo, ininterrumpido". el documento del plan es en sí menos importante que el proceso de planificación, que es un continuo intercambio de ideas entre los responsables de la marcha de los sectores concretos, y los funcionarios" (20).

Cuando se aprueba un plan quinquenal lo que se aprueba realmente son cinco planes anuales, puesto que a la vista del resultado obtenido en el primer año hay que modificar el plan para el segundo año, y así sucesivamente. Es decir, debe seguirse el llamado "rolling method", según el cual se revisa el plan cada año y se corrige y adapta para los próximos años.

Vemos, pues, que los planes no deben mirar exclusivamente a un periodo corto ni a uno largo. La solución a esta aparente paradoja es sencilla: los planes tienen que basarse en un periodo largo, a fin de poder recoger los cambios importantes que pueda sufrir la técnica, la cultura y la economía; pero tienen que revisarse con frecuencia para adaptarlos a las condiciones de cada situación. En cada momento tenemos un nuevo plan, el válido y conveniente para ese momento, aunque el armazón fundamental del plan subsista durante varios años y sea la base de sucesivos planes anuales. La planificación a largo plazo es una suma de planes a corto plazo y cada uno de éstos tiene que elaborarse dentro de un marco temporal más amplio que abarque a varios de tales planes. Es decir, la solución al problema de la duración de los planes es ésta: planes cortos encuadrados en planes generales largos, y sometidos ambos a un proceso planificador continuo de revisión.

Así por ejemplo, Colombia tiene un Plan General de Desarrollo para el período 1961-70. Pero se considera dicho período como "un marco general dentro del cual se establecen metas más próximas para 1964" "para el desarrollo práctico del Programa es indispensable dividir su ejecución en plazos menores en los cuáles se haga factible la determinación específica de todas las metas, procedimiento que revestirá un carácter casi permanente orientado naturalmente hacia los fines últimos del programa". (21)

Un gobierno típicamente planificador como el ruso ha alternado los planes largos y los cortos. Actualmente, la política económica se encuadra en un plan de quince años, subsistiendo planes más cortos, de siete, cinco y un año, es decir aplicando lo que se ha bautizado y formalmente con el nombre de planificación "continua". Durante muchos años han elaborado planes anuales, con vistas a asegurar el éxito de la ejecución de los planes más largos.

Pero aún admitida la relatividad de las expresiones planes largos y planes cortos, es evidente que cada plan debe tener una duración determinada y que al elaborar un plan se plantea siempre, y es necesario resolver de alguna forma, el problema de su duración o ámbito temporal. Para resolverlo, hay que tener en cuenta, diversos factores, fundamentalmente los siguientes:

a) Funcionamiento de los servicios de información estadística. El grado de exactitud de los datos estadísticos es un factor fundamental en la elaboración de los planes. Cuanto mayor sea ese grado de exactitud más lejos podemos llevar nuestros cálculos y previsiones, es decir, mayor puede ser la duración del plan. Es posible predecir el futuro inmediato, pero muy difícil el futuro lejano, para el cuál tenemos que limitarnos a unas toscas aproximaciones, que nos sirvan de marco de actuación y que habrá que ir corrigiendo cada año, a la vista de los nuevos datos aportados por una mejora del conocimiento y por la realidad.

Si un plan tiene errores, éstos son tanto más peligrosos cuanto más largo sea aquél, al irse arrastrando y amontonando tales errores durante un largo período.

b) Evolución de la situación económica. La evolución de la situación económica está sujeta a un conjunto de fuerzas que, como resultante, provocan en aquélla una serie de variaciones que se agrupan bajo los nombres de tendencia, ciclos y movimientos esporádicos. La primera es el movimiento general, lineal, que sigue aquella evolución; los segundos son los movimientos periódicos que va sufriendo a plazo corto la economía; los terceros son los movimientos de carácter no periódico que en cada momento experimenta la economía, dentro y aparte de los dos anteriores, de tipo más general.

(21) Plan General de Desarrollo Económico y Social. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Pág. 235.

El planificador debe tener en cuenta la evolución de la economía en el momento de establecer la duración de los planes y la posible evolución futura, a fin de adaptar la duración del plan a aquellos movimientos, tanto inmediatos como lejanos.

Cuanto más largo sea el plan más difícil será predecir la evolución de la economía, por lo que a este respecto no convendría establecer planes muy largos.

c) La propia amplitud del plan. No hay que confundir la duración del plan con la duración de las obras del plan. Las diferentes obras o proyectos implicados en el plan deben durar lo que sea técnicamente necesario y conveniente. Aquí sería necesario volver a la distinción, establecida anteriormente, entre Plan, proyecto, programa, etc.

Aunque el plan no tiene por qué coincidir con las obras implicadas en él, puede procurar hacerlo. Si la realización de las obras proyectadas es corta, el plan puede serlo también. Pero si aquéllas implican grandes inversiones y un largo período para su terminación, el plan puede extenderse a tal período. Esto, naturalmente, no es necesario ni siquiera conveniente. Son cosas distintas al plan, donde están incluidas una serie de medidas normalmente de tipo general, y la realización o ejecución de los proyectos en que aquél se va plasmando; son cosas distintas el aspecto económico del plan y el aspecto técnico; en realidad, no son dos aspectos de un mismo plan, sino dos planes diferentes. Ahora bien, cuando el plan primero incluye proyectos concretos de obras materiales parece más lógico la adaptación de la duración de aquél a la realización de esas obras.

En cualquier caso, recordemos una vez más la diferencia entre plan y planificación. El primero puede no adaptarse a la duración de las obras en él implicadas, pero la segunda debe seguir continuamente el proceso de tales obras.

d) El marco político. La estabilidad y firmeza del régimen político es un elemento importante a considerar por el planificador al estudiar la duración de un plan aunque sea un elemento extraño a éste. Los regímenes firmes y duraderos permiten la aplicación de una política continuada bajo unas mismas directrices, lo que facilita la realización de los planes de desarrollo. Un futuro político inseguro puede aconsejar la adopción de planes cortos, que puedan terminarse pronto y lleguen a tener efectividad. En tal caso, un plan largo podría significar un trabajo inútil y, sobre todo, una pérdida terrible al planearse obras y hacer inversiones que pueden no terminarse.

La duración de los distintos planes económicos varía poco de unos países a otros. En el mundo comunista ha dominado el plan quinquenal. Se ha podido así afirmar que "la elaboración del primer plan quinquenal de la Unión So -

viética puede considerarse como el momento crucial en la historia de la planificación". (22)

La elección de este plazo no fué fortuita. Está justificada porque se considera que un período de cinco años es un plazo adecuado para realizar las obras industriales normales, incluso de tamaño importante, para comprobar la marcha de un plan de desarrollo, y para poder terminarle en grado importante, y, a la vez, se considera un período corriente para la división en fases de planes más largos. Por otro lado, para un plazo de cinco años pueden fijarse objetivos bastante generales e importantes, que serían ya poco fiables a plazos más largos y evita a la vez el tener que acudir a detalles muy prolijos, que se dejan para los planes anuales.

Sin embargo, la planificación comunista ha utilizado también planes mas largos, de quince a veinte años y planes anuales. Es importante señalar que los planes de duración distinta tienen características diferentes. Un plan anual es un simple programa de acción inmediata de acuerdo con la situación presente. Un plan a medio plazo (4-7 años) tiene que tener más en cuenta el futuro, por lo que en él coexisten peligrosamente las medidas de política económica y las previsiones inciertas del futuro. En un plan a muy largo plazo (15 ó 20 años) hay que tomar en cuenta nuevas consideraciones, como el progreso técnico, insignificante en un plazo de un año, apenas apreciable en un plazo de cinco años, pero que puede cambiar brutalmente en un período de veinte años, y ejerce una acción decisiva el factor imprevisión. En estos planes a muy largo plazo hay que limitarse a las grandes variables económicas, a la tendencia general del desarrollo, por lo que constituyen verdaderos marcos de la actividad económica.

Nos atrevemos a decir que los planes de diferente duración son también planes diferentes por su contenido, por su propio carácter y hasta por sus mismos objetivos.

En cuanto al carácter, un plan anual es un programa de las medidas a ejecutar inmediatamente, es la plasmación en directrices concretas de la política establecida, en líneas generales, en los plazos más largos. El plan corto es un verdadero programa de política económica. mientras que el mas largo es más bien un estudio de las tendencias económicas. El plan más largo es más bien una previsión del futuro, mientras que el corto es un programa concreto de acción.

El plan largo tiene que tener en cuenta las evoluciones de la técnica, las variaciones demográficas, los cambios institucionales y sociales, por lo que tiene un carácter eminentemente dinámico. El plan corto, al contrario,

(22) Czeslaw Bobrowski. La Planification en Pologne. La Planification en Cinq Pays de L'Europe Occidentales et Orientale. Bibliothèque Européenne. 1962, pág. 91.

es más estático, considera menos variables.

Por su contenido, un plan anual debe ser, naturalmente, más detallado que un plan más largo. Un plan a largo plazo es una exposición de los objetivos generales de las autoridades económicas, da la tendencia general de la política económica, mientras que un plan a muy corto plazo debe recoger las medidas concretas que deben tomarse inmediatamente en todos los sectores.

Es cierto que el plan largo tiene que considerar como variables elementos que son datos para el plan corto, pero eso añade incertidumbre a los planes largos y les hace ser menos concretos, menos detallados.

Por último, como se deduce de lo que acabamos de decir, los planes de diferente duración son intrínsecamente distintos hasta por sus propios objetivos. Podríamos decir que mientras que los planes largos son planes de desarrollo económico, los planes cortos son planes de equilibrio o de ajuste. Los planes largos tienden fundamentalmente a elevar el nivel de vida. Los planes cortos se limitan a establecer las condiciones más adecuadas para permitir esa elevación del nivel de vida, por lo que deben tender principalmente a evitar desajustes, desequilibrios y defectos actuales. Ahora se ve más claro que los planes a corto plazo son instrumentos de los planes más largos. Así se ve que en la práctica los planes largos o medios conceden especial importancia a los programas de inversión, mientras que los cortos buscan sobre todo el equilibrio entre las distintas clases de bienes, en el comercio exterior, etc.

Vemos que son necesarios los tres tipos de planes, los cortos, los medios y los largos. Los cortos traducen en directrices concretas los programas de desarrollo establecidos en los planes medios. Estos van realizando en fases sucesivas los objetivos y tendencias generales de los planes más largos.

6. Según la distribución de los gastos.

Normalmente, los planes prevén gastos distintos en volumen para cada uno de los años abarcados por el plan. Estos gastos pueden ir creciendo cada año o, al contrario, pueden ir disminuyendo. Podríamos llamar a estos planes progresivos o regresivos respectivamente, y estacionarios a aquéllos de gastos constantes.

Los gastos progresivos se explican, entre otras razones, porque el plan va aumentando cada año la potencialidad de la economía y ésta permite, por tanto, gastos cada vez mayores; porque al aumentar el nivel de vida pueden aumentarse proporcionalmente los gastos de inversión y con ellos los totales, si aquélla representa una parte importante de éstos.

Esta clasificación está relacionada también con la importancia, relación y duración de los proyectos técnicos consecuencia del plan. Estos proyectos no necesitan, ni de-

ben, iniciarse todos simultáneamente, sino de acuerdo con su importancia, la relación o dependencia entre ellos y su duración.

7. Según las relaciones entre los sectores planificados.

Podemos llamar planes horizontales a aquéllos que estudian todos los sectores que forman el campo económico (agricultura, industria,) o todas las ramas del sector industrial, (químico, textil) o del agrícola (cereales, fibras textiles, etc.); y plan vertical al que analiza las distintas fases del proceso económico, es decir, agrupando los sectores según la dependencia existente entre ellos (ej: sector harinero: trigo, harina, pan,).

Todo plan armonizado debe tener ambos caracteres de horizontalidad y verticalidad. Lo primero por su amplitud, que se extiende a todos los sectores; lo segundo porque tal plan debe coordinar todos los sectores relacionados y abarca en todas sus fases al proceso económico.

8. Según la amplitud y profundidad de la intervención estatal.

Hemos visto que la planificación armonizada es aquella en la que el estado planifica todos los sectores importantes de la Administración: el económico, social, cultural, etc., como contraposición a aquella planificación que abarca un solo sector (planificación sectorial o funcional). Pero ello no quiere decir que el estado "intervenga" o "controle" todos los sectores. La planificación armonizada puede existir en un país democrático ya que es un concepto de "extensión" de la acción (no intervención) del Estado.

Otro problema distinto, es el del grado de la intervención o control del Estado, que es un problema, digámoslo así, de "profundidad". En este sentido, la planificación puede ser total o parcial. Recordemos que al principio de este trabajo, al estudiar las clases de planificación, decíamos que la planificación puede tomarse como actitud racional, científica, etc., o como grado de intervencionismo estatal, y que nosotros tomábamos tal palabra en el primer sentido.

CAPITULO III

JUSTIFICACION DE LA PLANIFICACION

=====

Para comprender las razones en defensa de la planificación armonizada, conviene analizar previamente las razones en favor de la planificación en general y de la planificación sectorial o parcial.

1. La justificación de la planificación en general se basa en el carácter racional del ser humano, que le lleva a meditar y pensar previamente sus acciones, teniendo en cuenta todos los factores que pueden influir en el resultado de tales acciones; en la propia estructura de la sociedad, formada por la colectividad para resolver aquellos problemas que afectando a toda ella no pueden resolverse satisfactoriamente por la acción individual aislada, y que se ponen en manos del Estado, el cuál, para conocer y resolver tales problemas, tiene que ordenarles de acuerdo con cierta escala de valores; en la necesidad de una organización para poder llevar a buen término los problemas de la sociedad; etc.

Por ello, la planificación es necesaria y se está extendiendo a todos los países del mundo. Como dice Seymour E. Harris, "es posible la existencia de un plan para un estado capitalista, socialista o fascista, y de hecho, todos los tipos de gobierno han aceptado en alguna forma la planificación" (1)

2. También es evidente la necesidad de la planificación sectorial, dentro de cada uno de los grandes campos: a) económico, b) técnico.

a) Dentro del campo económico, la conveniencia de la planificación se deriva casi del propio concepto de la economía. Esta implica, por definición, una adecuada distribución de las riquezas con medios escasos y, por tanto, exige, automáticamente, la coordinación entre los distintos sectores productivos, y entre todos los factores que intervienen en aquella distribución.

Evidentemente, no todas las necesidades tienen el mismo valor para el individuo o para la sociedad. Hay necesidades básicas o elementales, otras superfluas o avanzadas. Y tampoco tienen el mismo valor las obras que pueden realizarse para solucionar cada necesidad, unas serán más adecuadas, más productivas, más baratas, que otras. Y entre los medios disponibles también los hay de distinto valor. Hay

(1) Planeación Económica. Fondo de Cultura Económica, 1952.

materiales más resistentes, más baratos, máquinas más eficientes que otras, hombres más competentes que otros.

Las medidas que podemos dar para solucionar un problema son muy variadas y de muy distinta eficacia. Unas rápidas, otras lentas; unas de menores efectos que otras; unas afectan sólo a un sector, otras tienen gran efecto en otros sectores.

Por todo ello, es necesario analizar el valor de cada uno de esos elementos, su coordinación; y esto implica la planificación.

Muchas personas juzgan a los gobiernos solo por el hecho de si hacen o no hacen cosas. Si un gobierno es muy activo y puede ofrecer un plantel de realizaciones, es un buen gobierno. Este es un criterio demasiado simplista. El Gobierno es un administrador y debe procurar administrar de la mejor manera posible. No basta que haga cosas buenas, es necesario que intente hacerlas de la mejor manera posible.

Debe emplear los medios disponibles de la forma más adecuada. Al planear una obra no basta ver la utilidad de esa obra, sino también la utilidad que se obtendría empleando ese dinero y recursos en otra distinta. No basta hacer una obra buena. Hay que elegir, entre todas las posibles, la mejor. Hay que sacar el máximo provecho de los medios disponibles.

Y para conocer los beneficios y ventajas de cada posible solución sólo hay un camino: la planificación.

Para juzgar la conveniencia de una obra hay que conocer diversos factores, como por ejemplo, la relación entre los beneficios probables y el coste de la obra, las ventajas que va a producir en otras industrias. Una central eléctrica no puede valorarse solo por sus costes, beneficios propios sino que hay que tener en cuenta, en el ámbito nacional, los beneficios que puede producir a otras industrias, que sin aquélla no existirían o funcionarían a costes más altos, al tener que proveer de energía propia o de centrales poco localizadas, es decir, hay que tener en cuenta el problema de las economías externas. La relación beneficios-costes, y todos los coeficientes que empleemos para valorar una industria no nos dicen nada si no les comparamos con los de otras posibles industrias.

Es muy corriente el juzgar y valorar las obras aisladamente. Así, se oye hablar de que se ha construido un pantano que riega tantas hectáreas, o de que la fabricación de coches dentro del país está provocando un ahorro de tantos millones de divisas, o que se ha inaugurado una fábrica que producirá tantos miles de aparatos de radio; o una red de carreteras de tantos kilómetros de longitud....

Todas estas obras pueden ser muy útiles y realmente al público no se le pueden dar más explicaciones. Pero, ¿está respaldado ese pantano por estudios que prueben que es más útil esa obra que otras, o que su localización es la

más apropiada? ¿Se ha calculado, además de las divisas que ahorra la fabricación de coches nacionales, la pérdida de dinero y de ahorros o de gastos de consumo que significa para la sociedad el mayor precio que hay que pagar por tales coches? ¿Se ha calculado lo que podrían producir los materiales, obreros y equipos técnicos, empleados en tal fabricación? ¿Se ha comparado la utilidad de esa fábrica de automóviles, o de radios o de esa carretera con otras posibles obras? Y no comentemos el valor aislado de esos argumentos unilaterales, que constituyen ejemplos asombrosos de falta de lógica como ese del ahorro de divisas. Si el fabricar automóviles en un país es bueno porque ahorra divisas, seamos lógicos y fabriquemos también locomotoras, y así ahorraremos más divisas; y maquinaria de toda clase y ahorraremos más divisas todavía; y aviones y tejidos, y algodón y toda clase de materiales y piezas mecánicas, etc. etc. Y como este argumento será válido para todos los países, todos deberían aplicarlo, con lo cual se reduciría al mínimo el comercio internacional, la industria produciría a unos costes altísimos, al ser pequeño el mercado y baja la productividad, y se probaría que la especialización del trabajo no es provechosa. Este es un ejemplo de los peligros que encierran esos argumentos simplistas que intentan justificar por sí solos una obra económica. Los problemas del campo económico son más serios y mucho más complicados y exigen una planificación completa.

" Los hechos conducen inevitablemente a la conclusión de sentido común de que si bien el desarrollo económico de un país se ve afectado por muchos factores, el desarrollo será más rápido si existe un proceso planificador bien proyectado" (2)

En concreto, las principales razones en defensa de la planificación económica son las siguientes:

a₁) La interdependencia existente entre todos los sectores de la economía. Los problemas agrarios, industriales, mineros, están estrechamente ligados. La política energética, siderúrgica o del transporte o repercuten en todos los otros sectores económicos. Los problemas del sector agrícola están íntimamente relacionados con los del sector industrial. Todo ello hace necesaria una íntima coordinación entre los ministerios. Y esta acción concertada conduce automáticamente a la planificación; mejor diríamos que implica la planificación.

a₂) La relación existente entre las diversas variables económicas. Los precios, los salarios, el tipo de interés, el ahorro, el consumo, son variables unidas matemáticamente otras con otras. Por ello, es absolutamente necesario coordinar y planificar las políticas que afectan a tales variables.

(2) Everett E. Hagen. Planning Economic Development, R. Irwin Illinois, 1963. pág. 326.

a3) La escasez de los recursos. La Economía dispone de recursos limitados, insuficientes para atender a todas las necesidades existentes. Por tanto, es necesario valorar la importancia de cada una de estas necesidades y establecer un orden de prioridad entre ellas.

Por otro lado, la escasez de medios disponibles exige emplearlos de la forma más económica y productiva. Todo ello hace necesario el estudio de los recursos disponibles y de las necesidades demandadas y su contrastación, es decir, hace necesaria la planificación.

a4) Los peligros de la libertad exagerada en el campo económico. Está claramente demostrado que el libre juego de las fuerzas económicas, sin control ninguno, no conduce a la situación más favorable. La máquina económica, dejada en plena libertad, no funciona adecuadamente; experimenta paradas, retrocesos, estrangulamientos,

La acción individual, el egoísmo, conduce a la agresión. En este sentido, Marx estaba en lo cierto. "La historia de toda sociedad hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases";

El Estado debe vigilar e intervenir en la vida económica para evitar la opresión y explotación de una clase por otra. Y para que esta intervención tenga éxito, debe adaptar la forma de acción planificada.

Por otro lado, una libertad exagerada conduce al derroche o mal uso de los recursos económicos. De aquí la conveniencia de la intervención estatal.

La discusión sobre la conveniencia de la planificación económica ha variado su planteamiento. Hoy no se discute ya si la planificación es o no conveniente; se discute simplemente cuál es la mejor forma de planificación.

"Creo que ningún país altamente desarrollado puede prescindir de un grado considerable de planificación, ... Así, en lugar de discutir si la planificación es o no necesaria, creo que sería mucho más fructífero estudiar qué tipo de planificación necesitamos y cómo debería realizarse en una democracia". (3)

".... la necesidad de la planificación se acepta ya como una condición deseable, cuando no necesaria, del desarrollo nacional". (4)

La planificación se ha extendido a todas las zonas del mundo. La encontramos en los países totalitarios, y en los democráticos; en todos los continentes, en todos los sistemas económicos. Hoy tienen una economía sometida a planificación (que no es lo mismo que una economía planificada) Albania, Argelia, Birmania, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Ceilán, Colombia, Corea, Checoslovaquia, China, Egipto

(3) Thorbjörn Carlsson, Economic Planning in a Democratic Society? T.E.H. Reid. Canada. 1963.

(4) The Compulsion for Planning. T. Mathew. En the Indian Journal of Economics. Vol. XLI N. 163.

Filipinas, Francia, Ghana, Grecia, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Inglaterra, Irán, Irlanda, Italia, Japón, Marruecos, Méjico, Nigeria, Noruega, Pakistan, Perú, Portugal, Suecia, Turquía, URSS, Venezuela, Yugoslavia, etc. Es cierto que muchos de estos países tienen una economía totalmente intervencionista y que otros, al contrario, como Holanda o Inglaterra, no tienen verdaderos planes económicos, pero todos, en sentido amplio, tienen cierta planificación económica.

El movimiento planificador ha sobrepasado, incluso, las fronteras nacionales y se ha extendido a los organismos internacionales. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, (O.C.D.E.), la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) y la mayoría de los organismos internacionales están estudiando con todo cuidado programas y planes económicos comunes a todos sus países miembros, con carácter obligatorio para todos ellos.

b) También dentro del campo técnico es necesaria la planificación integral, que obligue a una íntima coordinación entre los diferentes tipos de técnicos y entre las diferentes clases de obras. El ingeniero agrónomo necesita, para conocer las posibilidades agrícolas de las tierras, conocer la composición de éstas, dato que le facilita el geólogo y saber si esas tierras tienen posibilidades mineras que las harían más provechosas que dedicadas al cultivo agrícola, dato que le tiene que facilitar el ingeniero de minas. El ingeniero de caminos debe también conocer la composición de las tierras sobre las que va a construir un pantano, o una carretera. El ingeniero de montes que quiere repoblar un monte debe conocer previamente las posibilidades agrícolas de dicho monte y la composición de su suelo.

Y, a su vez, dentro de cada una de las ramas técnicas, se echa de menos también la planificación. Un ejemplo es el desarrollo anárquico de las ciudades que van creciendo sin orden ninguno, planteando un difícil problema para los técnicos futuros.

3. En cuanto a la planificación armonizada general, su importancia se deduce, en primer lugar, de la íntima relación que existe entre los problemas de los distintos sectores de la sociedad. Todos estos sectores están íntimamente relacionados, por tener todos el mismo sujeto, el individuo, o la colectividad, y por tener análogo fin, el bienestar de ese individuo y de esa colectividad. El sector económico está relacionado con todos los otros sectores, el cultural, el sanitario, el jurídico, el militar, el político.

El bienestar material, como todo tipo de progreso, está basado en el desarrollo cultural, del que depende la formación científica o técnica del individuo, la cuál es la base de todo adelanto. Y el progreso material depende del estado físico o corporal de los individuos; (el estado sanitario de una sociedad es un índice de su potencialidad de trabajo); y de la situación jurídica y militar, porque el desarrollo económico es solo posible dentro de un marco de paz y de orden, interior y exterior. Al estar íntimamente liga-

dos todos estos sectores, es evidente que todo plan de desarrollo debe abarcarles a todos ellos." "La planificación de desarrollo que se concentre totalmente en proyectos físicos, olvidando el capital intangible, los altos niveles de educación, la buena salud, la tradición científica, la investigación, etc., no será probablemente un buen programa de desarrollo".(5)

El desarrollo económico no puede prescindir de los factores sociales, culturales, técnicos, Es necesaria la íntima colaboración entre todos ellos.".... el término desarrollo tiene una gran significación, a condición de que no se le restrinja al crecimiento o desarrollo económico". "El objeto de la economía del desarrollo excede, en mucho, al de la economía política. Como disciplina, integra a todas las ciencias sociales. Como régimen, supone una simbiosis de estructuras sociológicas y de instituciones políticas y sociales". (6)

La relación entre la economía, la cultura, la sanidad, es evidente. La cultura es la base fundamental de todo desarrollo y la inversión más rentable y provechosa en el campo económico. También es evidente la importancia de la sanidad en el desarrollo económico.

También son claras las relaciones entre lo económico, lo técnico y lo social, en sentido estricto. El economista y el planificador técnico tienen que tener en cuenta los problemas de convivencia social y de relaciones sociales que existen en todo grupo humano, estudiando todo tipo de problemas de tipo social, desde la construcción de "clubs" y casinos, hasta las relaciones entre los grupos de distintas categorías o de distintas profesiones, religiones, etc.

Hemos discutido en un capítulo anterior las diferencias entre el campo económico y el social, borrosas hoy por la creciente importancia atribuida a ambas disciplinas. Por un lado, el enorme desarrollo de la economía ha provocado una verdadera "inflación" de economistas, una invasión en el terreno de la economía de políticos y profesionales de otras disciplinas, que han enturbiado las aguas de esta ciencia, introduciendo objetos extraños. Por otro lado, el paralelo florecimiento de lo social ha provocado cierto oscurecimiento de los límites de esta materia, que, ensanchados exageradamente, han penetrado también en el terreno de la economía.

Pero sean unos u otros los límites de estas dos ciencias, es evidente que ambas están juntas, íntimamente relacionadas, y cada una es importante, diríamos vital, para la otra.

(5) H.W. Singer, "Development Projects as part of National Development Programms" in "Formulation and Economic Appraisal of Development Projects". United Nations. Vol.I, p. 2.

(6) L.J. Lebreton. *Dynamique Concrète du Développement*. Economie et Humanisme. Paris. pag. 47.

Por ello, la planificación económica tiene que tener en cuenta la planificación social, y viceversa, sin que pueda ir ninguna de ellas separada de la otra.

La importancia y necesidad de la planificación armonizada se deduce también de la íntima conexión que debe existir entre el planificador científico y el técnico. Hemos visto en otro lugar un ejemplo en que era necesaria la colaboración del técnico y del economista. Es fácil citar múltiples ejemplos que demuestran la necesidad de tal colaboración. Baste decir que, por un lado, el economista necesita conocer las posibilidades físicas del suelo de las zonas estudiadas, dato que le facilita el técnico; y, por otro lado, el técnico debe sujetar sus proyectos de obras físicas o planes anteriores en los que se ha decidido el tipo de desarrollo de cada zona.

Para que la planificación de una región o de un país sea buena, tiene que tener en cuenta todos estos grupos mencionados de problemas: el económico, el cultural, el social, el técnico,.... Es decir, la planificación debe ser armonizada o integral.

En nuestro país es verdaderamente lastimoso ver la ausencia prácticamente total de colaboración entre el economista, el sociólogo, el técnico, el maestro e incluso entre las diversas especialidades de la economía, la técnica, la sociología Son innumerables los ejemplos demostrativos de esta falta de colaboración. Recordemos sólo el desarrollo de distritos enteros de nuestras ciudades sin jardines y zonas verdes y sin zonas de deportes o de recreo; la repoblación forestal de zonas especialmente adecuadas para pastos o cultivos agrícolas; la construcción de edificios en los que el arquitecto no ha tenido en cuenta la opinión del profesional que iba a utilizar el edificio, siendo así frecuente el encontrar escuelas con poca luz, edificios para oficinas de enormes pasillos y distribución absurda de despachos.

En otros países más avanzados se ha llegado a una mayor y eficaz colaboración entre los distintos profesionales que intervienen en el desarrollo, haciéndose patente en todo momento la necesidad de tal colaboración. Veamos un ejemplo de un país realmente ejemplar en el campo de la planificación, Holanda. En él esa colaboración se encuentra en todos sus planes realizados y en todos sus trabajos técnicos sobre esos planes. En uno de tales estudios, dedicado a las grandes obras de desarrollo de las zonas subdesarrolladas del centro de Holanda se dice: "La reconstrucción de zonas agrícolas solo es posible por una acción integral. Esto significa que hay que tener en cuenta en los trabajos, tanto los factores técnicos como los económicos y los sociales. Esto exige un equipo de especialistas del campo técnico, económico y social para la investigación, planificación y asesoramiento en la ejecución".

"Una condición esencial es, en primer lugar, la investigación. Investigación de las posibilidades de producción de estos difíciles y casi desconocidos suelos, esto es,

de las condiciones hidráulicas del suelo, abono, posibilidades de buenos pastos, cultivos y frutos posibles después de la puesta en condiciones de tales tierras. Problemas en el campo de la economía agraria, referentes, por ejemplo, al tamaño y tipo de las granjas (cultivables, para ganado o mixtas)".

"Del mismo modo, investigación es prácticamente todo el ámbito de la producción agrícola. Pero también investigación económica para desarrollar los recursos existentes y mejorar la estructura unilateral agraria por medio de una industrialización controlada.

"Investigación sociológica, con el fin de acercar entre sí al pueblo. La población tiene un carácter individualista, y es muy pequeño el número de dirigentes. Estudio de la familia del agricultor, de la familia de los trabajadores agrícolas, del grupo de trabajadores de la industria del ladrillo y de la pequeña industria metalúrgica en los centros mayores y más pequeños. Además, distribución de las provisiones culturales entre las distintas zonas".

"La investigación técnica, económica y social dirigida por especialistas de la universidad entronados en la base de los trabajos de reconstrucción. Los planes deben desarrollarse después de ver los resultados de la investigación" (7)

(7) L.J.A. de Jonge. Development of basin soil areas. Institute for the Development of basin soil areas in the Netherlands. p. 5 y 6.

CAPITULO IV

DIFICULTADES Y PELIGROS DE LA PLANIFICACION ARMONIZADA

Toda planificación estatal encuentra numerosas dificultades, que se multiplican y agravan en el caso de la planificación armonizada, dada la gran extensión y complejidad del campo sobre el que opera. Estas dificultades de la planificación armonizada pueden dividirse en tres grupos, según afecten al proceso planificador, sean inherentes al plan o afecten a su fase de ejecución.

1. Dificultades inherentes al proceso planificador.

a) La primera dificultad importante nace del carácter relativamente reciente de la experiencia planificadora. La planificación requiere un método, una técnica, que están descubriéndose y empezándose a aplicar, por lo que todavía tienen que ser deficientes. Y mucho mayor será tal dificultad en el caso de la planificación armonizada, que realmente, en su forma estricta, no se ha aplicado en ningún país, salvo quizá en los países comunistas. (Téngase bien en cuenta la diferencia entre la planificación armonizada, que es un concepto de extensión, y la planificación total, que es un concepto de profundidad o grado de intervencionismo estatal).

b) Otra importante dificultad es la de encontrar un equipo eficiente para llevar a cabo la planificación. Los planificadores deben tener, por un lado, amplios conocimientos técnicos de la materia respectiva, es decir, ser profesionales especializados, y, por otro, deben conocer también la realidad viva sobre la que van a operar. Además, sería conveniente que cada planificador profesional de una materia tuviese ciertos conocimientos de las materias correspondientes a los otros planificadores, a fin de lograr la debida coordinación entre todos los sectores incluidos en la planificación.

Es claro que es difícil formar un equipo de expertos con tan amplios conocimientos. Y mucho más completarlo con un conjunto eficaz de colaboradores.

c) También existe la dificultad de conseguir un adecuado entendimiento entre todos los planificadores. Como la planificación armonizada abarca diversos sectores (económico, cultural, social,) los planificadores pertenecen a distintas profesiones, tienen una formación distinta y miran los problemas desde puntos de vista diferentes, lo que dificulta la labor del equipo planificador.

Ya hemos visto la falta de coordinación que existe habitualmente entre el técnico, el economista, el sociólogo,.... Si esas actitudes habituales subsistieran en el equipo planificador sería totalmente imposible llegar a un plan armonizado.

Para superar esta dificultad conviene, en primer lugar, como ya hemos señalado, que el profesional de cada materia objeto de planificación tenga ciertos conocimientos de las otras materias, al menos lo suficiente para poder valorar la importancia de cada sector y la clase de problemas con que se enfrenta cada uno.

2. Dificultades inherentes al Plan.

a) La primera dificultad con que tropieza la elaboración del plan armonizado es el carácter poco riguroso y extremadamente complejo de las ciencias sociales en general y la poca exactitud de la ciencia económica.

Las ciencias sociales son relativamente nuevas, no habiendo alcanzado ese grado de madurez necesario para disponer de un conjunto de verdades aceptadas unánimemente, que constituyan el esqueleto, armazón o cimiento sobre el cual construir un firme edificio científico. Ni la Sociología en sentido estricto, ni la Economía disponen de tales bases.

La sociología es tan complicada como el propio ser humano tomado en toda su complejidad. Está basada en las reacciones, gustos, odios,.... del ser humano colocado en relación con otros seres humanos con los que convive. Tiene que estudiar motivaciones psicológicas, biológicas, religiosas,.... imposibles de medir y, por tanto, de sumar o expresar exactamente.

La Economía dispone de una importante base teórica rigurosamente científica. Pero tal base es eminentemente parcial. La Economía ha descubierto relaciones bilaterales que ligán a las distintas variables económicas pero no ha establecido todavía un sistema teórico completo, que nos dé las relaciones multilaterales entre todas esas variables.

Una dificultad para lograr ésto es la enorme amplitud y complejidad del mundo económico. Este se compone de un conjunto numerosísimo de factores o variables movidos por motivos económicos, psicológicos no susceptibles muchas veces de ser expresados matemáticamente. Por otro lado, la amplitud y carácter de tal mundo no permite la experimentación.

Por todo ello, el economista está en condiciones mucho más difíciles que el físico, el químico, el biólogo, el médico el ingeniero, e incluso el astrónomo. Los dos primeros pueden aislar los distintos elementos de sus ciencias, y ver la influencia y valor de cada uno de ellos. El biólogo y el médico estudian seres individuales. El economista realiza una función parecida, en cierto modo a la del médico, pero con una diferencia fundamental entre ellos: la amplitud del campo sobre el que operan. La Medicina es una ciencia in-

dividual, la Economía eminentemente social. El médico no cura a la sociedad, sino a cada uno de sus miembros; su objetivo pasivo es el enfermo, el individuo. El economista tiene como campo de estudio a la sociedad, al país. No tiene de a curar, a procurar el bienestar, a un individuo, sino a toda la sociedad simultáneamente. Imaginemos la diferencia entre la dificultad de estudiar al individuo, o a todo el conjunto social de individuos. Es relativamente fácil conocer la composición y estructura del cuerpo humano y las leyes que lo rigen. Es terriblemente difícil conocer la estructura del campo social y sus leyes. El médico puede experimentar continuamente sobre el cuerpo humano, concreto y perfectamente delimitado. Puede estudiar el funcionamiento de cada uno de sus órganos y conocer todos sus elementos. El economista no puede conocer todos los elementos del campo económico, dadas las limitaciones de las estadísticas y el carácter abstracto de algunos factores, ni las relaciones que les ligan. Ni puede contar con la valiosa ayuda de la experimentación, puesto que tiene que tomar el cuerpo social tal como es, sin que pueda influir en él, sin poder experimentar la distinta influencia de cada variable.

Ni siquiera puede realizar adecuadamente otra fundamental fase del proceso científico, la observación. El astrónomo puede al menos observar su mundo real. El economista no puede porque muchas variables económicas no son visibles, ni para el ojo ni para el entendimiento humano porque siempre escapan a su observación muchos elementos no aprehensibles.

El físico, el químico, el biólogo, el médico pueden conocer la situación actual del cuerpo estudiado, de forma que en todo momento pueden seguir la evolución de dicha situación. El economista conoce con gran retraso la situación completa del campo económico, de forma que cuando tiene en su poder todos los datos referentes a tal situación ésta ha evolucionado ya, siendo diferente de la definida por aquellos datos.

Como vemos, es muy difícil el conocimiento científico y riguroso del campo económico y social y, por tanto, la planificación rigurosa y científica. Pero ello no quiere decir, como algunos afirman, que no pueda existir una planificación científica. El carácter científico de una materia no es un valor absoluto, sino relativo. No existen solo dos posiciones, científica o no; sino una serie de grados, que nos van dando el carácter más o menos científico de tal materia. Como hemos dicho, la Economía no ha creado aun un sistema completo que ligue a todas sus variables. Por ello, cuanto más amplia y profunda sea la intervención económica, más difícil es el basarla sobre cimientos seguros, es decir, menos rigor científico poscería. La planificación total, como la de los países comunistas, no puede apoyarse en una base rigurosa, porque la economía no ha creado todavía tal base.

Esto no quiere decir que en teoría y a priori, la planificación total sea más imperfecta que la parcial, sino más bien al contrario. En teoría parece más lógica una pla -

nificación que abarca todos los factores, sin dejar olvidado ningún elemento, que una planificación que sólo tiene en cuenta ciertos factores.

Pero en la realidad, dada la situación de las ciencias económicas y sociales, la planificación total es una utopía y un error catastrófico.

Esto se refiere a la planificación como intervención estatal que se plasma en un plan que establece objetivos concretos, pero no a la planificación como estudio científico, ya que ésta debe tener en cuenta el mayor número posible de variables.

Una cosa es que el médico estudie lo más extensa y detalladamente posible al enfermo y otra muy distinta que le recete el mayor número de medicinas. El planificador, el científico encargado de hacer un plan, debe tener en cuenta todas las variables posibles. Pero la planificación debe limitar su ámbito al mínimo indispensable. Cuanto más ignore el médico la situación del enfermo, más debe reconocerle y estudiarle, pero menos debe recetarle. Cuanto más desconozca el economista el campo económico, más debe analizarlo y más debe estudiar todos los factores, pero menor debe ser la receta planificadora. Es decir, no confundamos la planificación "total" en la que el Estado somete a su intervención toda la vida del país y la regula y dirige, con la planificación "armonizada" en la que el Estado tiene en cuenta todos los sectores fundamentales del país a fin de tomar las medidas (coactivas o meramente indicativas) adecuadas para lograr el desarrollo más satisfactorio. El carácter poco exacto de las ciencias sociales no debe ser nunca un obstáculo para la implantación de la planificación armonizada, sino al contrario, un acicate para tener en cuenta el mayor número de factores, con el fin de compensar aquella deficiencia, aunque siempre reconociendo que es, evidentemente, una dificultad con la que se tropieza.

b) Una dificultad importante se deriva del gran número de variables que intervienen en la planificación y, en general, de la gran amplitud y complejidad del campo sobre el que se opera.

En el campo económico nos encontramos ya con un gran número de variables, que plantean difíciles problemas. En primer lugar, muchas de estas variables no son expresables cuantitativamente, dado su carácter psicológico, como los gustos, las preferencias, las reacciones de toda índole del individuo y de la masa social. Otras podrían expresarse numéricamente, pero son desconocidas o son conocidas con poca aproximación. Todas ellas están ligadas entre sí, no por lazos directos y lineales, en cadena, sino por múltiples y entrecruzadas fuerzas, que provocan movimientos acumulativos, de igual sentido o de sentido contrario, provocando resultantes imprevisibles o muy difíciles de adivinar.

Estas relaciones no siempre se conocen y pocas veces pueden expresarse en una expresión matemática.

Ante la amplitud y complejidad del campo sobre el que opera la planificación, voces pesimistas han declarado la imposibilidad de la planificación.

Un hombre, dicen, puede dirigir una empresa de un tamaño normal pero nadie es capaz de dirigir la empresa gigantesca que constituye todo el campo social o alguno de sus grandes sectores (económico, cultural,....). "Jamás conseguiremos que una avispa tenga el tamaño de un tigre" "Jamás conseguiremos un elefante de un volumen cincuenta veces mayor que el actual". (1) "La planificación central es tan imposible como que un gato cruce nadando el Atlántico". (2)

Este argumento tiene una base lógica pero no es convincente. La división del trabajo permite dirigir las empresas más gigantescas. Es cierto que el dirigir una empresa es tanto más difícil cuanto más grande es. La empresa grande exige, evidentemente, condiciones más excepcionales en sus dirigentes que en la empresa pequeña. Pero no es sólo un problema de mayor capacidad o inteligencia sino también de cualidades distintas. A medida que la empresa es mayor, la función directora va haciéndose diferente en profundidad y en carácter. El jefe de una empresa pequeña lleva directamente todos los asuntos de su negocio. El de una empresa grande se limita a dirigir y controlar a los jefes de las distintas secciones en que esta dividida tal empresa.

El no admitir la posibilidad de dirigir grandes empresas es olvidar las enormes ventajas de la especialización y de la descentralización funcional y espacial. La división de la tarea general de una empresa en diferentes ramas o especialidades, la descentralización de la función directora y su división escalonada entre distintos departamentos o secciones y regiones geográficas, permite el gobierno eficaz de las empresas más gigantescas.

Si no es posible la administración acertada de una empresa gigante, como dicen algunos detractores de la planificación del estilo de J. Jewkes, ¿cómo se puede explicar la existencia de los jefes de gobierno? ¿Cómo justificar la función, indudablemente eficaz, de un solo hombre que se ocupa de todos los sectores de todo un país? Si creen imposible la planificación de un solo sector, por ejemplo el económico, ¿cómo justificarían la organización de todos los sectores de todo un país? La respuesta es tan sencilla que todos la reconocen. El jefe de un gobierno se ocupa solamente de los problemas de nivel más alto o general y de la dirección del Gabinete o Consejo de Ministros. Cada Ministro se encarga de un sector. Y dentro de cada ministerio volvemos a encontrar la división en secciones y la división en regiones.

(1) J. Jewkes. "Juicio de la Planificación" Aguilar, 1950, p. 15.

(2) Polanyi. "The Logic of Liberty" (Chicago, 1951, p. 154.

El problema de gobierno no es problema de tamaño geográfico, sino de organización. Análoga organización, en términos generales, existe en Bélgica que en Francia. ¿Cómo es posible gobernar con similar facilidad y eficacia países como Bélgica, Holanda, y Dinamarca, que Francia, Alemania o Estados Unidos?

Lo que sí es cierto es que la dificultad de la planificación aumenta al crecer en profundidad la intervención del Estado. Toda empresa, por grande que sea, puede funcionar adecuadamente, si se busca una fórmula buena de organización interna. Pero lo que es cierto en cuanto a la "extensión" no lo es en cuanto a la "profundidad". A medida que el Estado aumenta en profundidad su intervención controlando cada vez más elementos, la planificación se hace más difícil. Mientras el Estado opera sobre tres o cuatro variables económicas (precios, volumen de circulación monetaria, tipo de intereses,.... por ejemplo) el problema es relativamente fácil. Pero cuando el Estado tiene en sus manos y fija todas las variables económicas, es prácticamente imposible hacerlo acertadamente. La planificación comunista o total exige una monstruosa maquinaria planificadora que al final se equivoca siempre en algunos datos y que produce resultados que no compensan del coste y sacrificios producidos.

En el capítulo siguiente, analizaremos este problema del ámbito de la planificación. Y nos confirmaremos en la idea de que si la planificación es absolutamente necesaria, debe, sin embargo, mantenerse siempre dentro de unos límites prudentes. El que seamos partidarios de la planificación no quiere decir que defendamos que ésta sea la mayor posible. Creemos que la planificación debe ser muy amplia en extensión, es decir, abarcar todos los sectores de la vida social que plantean un problema económico, pero debe mantenerse en profundidad dentro de unos límites prudentes.

c) La dificultad de la previsión. Una de las mayores dificultades con que tropieza la elaboración de un plan es el desconocimiento del futuro. Como ya hemos dicho en otros lugares, nunca puede predecirse con seguridad el futuro, tanto menos cuanto más alejado está de nosotros.

3. Dificultades externas a la planificación.

Además de las dificultades internas encontradas en el proceso planificador y en la estricta elaboración del plan, existen las dificultades externas a los planificadores.

La más importante de estas dificultades es la reacción adversa del público frente a la planificación. Esta animosidad o simplemente negligencia o pasividad del público nace de diversos factores fundamentales, entre ellos la ignorancia, el egoísmo y la desconfianza respecto a la Administración Pública.

Nunca nos cansaremos de repetir que el factor más importante para lograr un adecuado desarrollo es la cultura

la formación de los miembros de la sociedad, y el mayor obstáculo que puede encontrar tal desarrollo, la ignorancia. Esta impide la comprensión y, por tanto, la aceptación eficaz del plan y hace difícil su aplicación y ejecución por carencia de personas preparadas. El plan lo elaboran unas cuantas personas, pero lo ejecuta todo el pueblo. Por ello, no basta contar con unos dirigentes y funcionarios competentes; es necesaria una adecuada preparación en todos los escalones sociales. El éxito del plan es función del grado de preparación de todas las capas sociales.

Otro elemento adverso al plan es el egoísmo. Cada capa social, cada profesión, cada sector económico, cada industria, cada empresa, cada individuo tiende a defender, por encima de todo, sus propios intereses. Todo intento de solución general que intente coordinar los diversos intereses, subordinando unos a otros, encuentra automática e inevitablemente una feroz oposición por parte de grandes sectores de la sociedad.

El interés individual es causa de la terrible presión a que se somete a los planificadores por parte de las personas afectadas por el plan. Este ha de establecer ciertas prioridades, ha de conceder ciertas preferencias en la concepción de créditos, en las exenciones impositivas, etc. Ello ocasiona una lucha por obtener tales preferencias que pone en juego todas las malas artes humanas y en peligro la imparcialidad de los planificadores y, con ello, el éxito del plan. El planificador se ve sometido a presiones por todas partes, para ayudar proyectos descabellados, empresas poco eficientes.

Frente a esta dificultad o peligro, el arma más eficaz es la independencia del planificador profesional y político, de todo interés material extraño a la Administración. El político y el funcionario debe ser absolutamente imparcial respecto a todo negocio externo a la Administración. Y sólo puede serlo el que no tiene ningún interés material o de amistad respecto a tal negocio.

La independencia, imparcialidad y honestidad del funcionario aparece una vez más como un elemento esencial para el éxito de todo plan de desarrollo.

Aparte de tales dificultades, la planificación encierra algunos peligros, que no invalidan en nada los argumentos dados en su defensa, pero que es conveniente reconocer y señalar para evitarlos o disminuirlos.

Algunos de estos peligros son la tendencia de quién manda a extender y a abusar de su poder y autoridad, la debilitación de la iniciativa privada, el enmarcar exageradamente el futuro, impidiendo un desarrollo flexible y adecuado.

La planificación puede llevar, si se extiende a todos los sectores y domina a todas las autoridades centrales y locales, a la "obsesión planificadora". En su límite

extremo, en el caso de los países comunistas, la planificación lo domina todo. El objetivo fundamental de la política es el progreso material del país y todo lo demás se subordina a ello.

La consigna de producir más se convierte en un lema fundamental, que obsesiona a las autoridades centrales, atemoriza a las autoridades locales y enloquece a todos los ciudadanos. Todos los miembros del gobierno deben seguir las directrices productivas y deben tener sumo cuidado en sus ideas al respecto. Las autoridades locales se reúnen sólo para estudiar el cumplimiento de aquellas directrices y todos los individuos, trabajadores y funcionarios de la misma sociedad, tienen su cerebro y su espíritu impregnado y enloquecido por la idea de una mayor producción. En discursos, periódicos, libros, folletos, radio, televisión, se repite constantemente con terrible monotonía, las mismas ideas, la misma preocupación: el cumplimiento de los objetivos de la planificación.

La planificación llevada a tal extremo, tiene el peligro de ir aumentando, cada vez más, el ámbito de la Administración Central, hasta llegar a originar una burocracia monstruosa, con todos los peligros a ella inherentes, entre ellos la rigidez, lentitud y falta de eficacia en la resolución de los problemas públicos, cada vez más numerosos, y el dominio de una clase social, (el funcionario) sobre los demás, lo que nos pone, a su vez, ante el peligro, más grave, de la corrupción y la arbitrariedad. Tales peligros están reconocidos por los propios defensores de la planificación extrema, la socialista de los países soviéticos. Así, uno de los jefes de la Oficina de Planificación Económica de Yugoslavia dice (3): "Es cierto, sin embargo, que este sistema corre el riesgo de degenerar. En efecto, cuanto más tiempo dura, más debilita el papel de las instituciones democráticas y más actúa incluso cuando ya han desaparecido las condiciones materiales y sociales que lo justificaban y más riesgo hay de que el sistema de planificación y de gestión administrativa y centralizada degeneren en un poder absoluto de la burocracia". Y llega a reconocer que tal sistema debería ser temporal y reemplazarse algún día." El fondo del problema es el de utilizar este sistema en tanto que pueda funcionar positivamente, reemplazándolo por otro más apropiado cuando las condiciones materiales y sociales dejen de justificar su existencia" (4)

Este peligro de la extensión burocrática de la planificación es evidente y se ha manifestado claramente en las economías totalitarias. Como ejemplo, citemos el caso de la planificación en Yugoslavia. El primer plan quinquenal (1947-1951), establecía objetivos de producción para el final del

(3) Borivoje Jehé. Les Traits Caractéristiques du Système de planification en Yougoslavie. La Planification en Cinq Pays de l'Europe Occidentale et Orientale. Bibliothèque Européenne, 1962. pg. 69.

(4) Op. cit. pg. 69

plan, para 1951. Para los años intermedios, la Comisión Planificadora preparaba unos "planes básicos" que comprendían a unos 2.000 grupos de bienes. Después, cada ministro afectado por esos planes hacían unos planes más detallados, que formaban reunidos el plan "operacional", que fijaba cifras de producción para cerca de 20.000 productos. Posteriormente se establecían cifras mensuales de producción para cada empresa. A partir de estas cifras, las empresas elaboraban cifras de producción para cada diez días y luego diarias (!). Y llegaba a fijar las cifras diarias de producción de cada obrero (!!). Para realizar esta gigantesca tarea existía un monstruoso aparato administrativo dirigido por la Comisión Planificadora (700 miembros), 215 ministros nacionales y regionales, seis Comisiones para las seis repúblicas, y comisiones en cada distrito y en cada "conuna"; las empresas (órganos del Estado) tuvieron que aumentar enormemente sus cuadros administrativos para atender a la desbordante tarea de realizar informes y estudios, calculándose que cada empresa tuvo que someter cada año a las autoridades planificadoras de 600 a 800 informes.

Desde el punto de vista político, la planificación tiene un importante peligro, la concentración del poder en pocas manos. "El concepto de planificación se ha asociado en gran parte con situaciones en las que un grupo ha reunido en sus manos todo el poder para controlar la vida de la comunidad y ordenar y dirigir sus recursos humanos y materiales". (6)

Este peligro puede existir, pero no es irremediable. Al contrario, la planificación, al implicar coordinación y cooperación entre todos los sectores puede ser una defensa contra la dictadura económica.

Por otro lado, la planificación que se extiende sobre actividades que deberían estar a cargo del sector privado acaba por matar el espíritu empresarial. Llega un momento en que el empresario espera que el Estado le ayude en todo, le solucione todos sus problemas y le proteja en sus intereses.

La profesión de productor y comerciante debe basarse en la competencia, en la lucha encaminada a producir y a vender más y mejor que los otros miembros de la misma profesión. Esta competencia, esta lucha, existe en otras profesiones pero en ninguna es tan importante, tan dura, como en el comercio y en la producción. El médico, el abogado, y cualquier otro profesional liberal basan también sus ingresos en la competencia; pero en una competencia de distinta clase que la del comerciante, y del empresario. Aquellos luchan por alcanzar fama y prestigio y una vez conseguido

(5) Bicanic, Rudolf. "Economic Growth Under Centralized and Decentralized Planning Yugoslavia. A Case Study". Economic Development and Cultural Change. Vol. 6.1, oct. 1957. pg. 66.

(6) T. Mathew, the Compulsion for Planning. The Indian Journal of Economics. Vol. XLI N. 163.

esto su lucha disminuye y llega un momento en que extendi - do su prestigio, es muy difícil perder su buena posición. Si surge otro competidor mejor que el primero, éste puede des - cender, en términos relativos, en la escala de valores pro - fesionales y puede ver disminuidos sus ingresos, pero es di - fícil que se vea completamente relegado si había alcanzado una alta posición. Todos los profesionales buenos pueden sub - sistir normalmente. Para el comerciante y productor la situa - ción es muy distinta. Para ellos la lucha es continua y per - manente. En cualquier momento puede surgir un competi - dor que puede arruinarles. Aquí no hay campo para todos los competi - dores.

Por otro lado, el médico, el abogado, compi - ten normalmente con médicos y abogados de su país. El empresario, comerciante compiten normalmente con los empresa - rios y comerciantes de todos los países. La existencia de un médico magnífico en el extranjero no daña a los médicos nacionales. La existencia de un buen productor extranjero puede dañar seriamente a los productores nacionales.

Y este mismo espíritu protector se extiende al con - sumidor, que desea cada vez más que el Estado vaya extendien - do su ámbito protegido y se haga cargo de más sectores eco - nómicos. Se produce un círculo vicioso que conduce a una ma - yor protección y planificación, al ir aumentando cada vez más la intervención estatal. Al extender el Estado su ámbi - to de intervención a actividades típicamente privadas, el productor y comerciante se van acostumbrando a ser protegi - dos y dirigidos y piden cada vez mayor protección, perdién - dose el verdadero espíritu comercial, que debe basarse en la lucha y en la competencia y produciendo así productos ca - ros y de mala calidad. Ante esta situación, los consumidores piden que el Estado controle más la actividad de dichos pro - ductores y comerciantes, llegando incluso a la intervención directa del Estado en tales funciones por medio de centra - les oficiales de venta, nacionalizaciones etc. Este aumento de intervención empeora más la situación de algunos produc - tores y comerciantes y mejora la de otros, pero hiere aún más el espíritu comercial de todos ellos, lo que les lleva - rá a pedir más protección, iniciándose otra vez el círculo, pero en un nivel más elevado que el círculo anterior de la espiral.

Otros muchos peligros tiene que vencer la planifi - cación: el de un "enmarcamiento" excesivo del futuro, o ex - cesivo detalle, el de una mala distribución temporal de las inversiones, el de acentuar demasiado el carácter coactivo del plan, etc. etc., peligros que estudiaremos entre los re - quisitos o condiciones de un plan.

En última instancia, el peligro mayor de la plani - ficación es el de equivocarse, el de hacerla mal. ¿Qué im - portancia tiene este peligro? ¿Qué probabilidad existe de equivocarse?

La probabilidad de error, mejor dicho de errores, en la planificación es muy grande. Tanto mayor cuanto más extensa y profunda es aquélla.

En relación con los errores de la planificación, los dos problemas principales son: la causa de estos errores y su posible supresión o disminución y la repercusión de tales errores.

Los errores pueden surgir por falta o inexactitud de los datos, por mal planteamiento teórico, por error en las previsiones, por acontecimientos imprevisibles, etc.

Los efectos de los errores de la planificación son, en general, fatales y trágicos. Tan importantes que muchos consideran un axioma la frase: "Es mejor ningún plan que un plan malo". El coste de la planificación, las molestias y restricciones de la libertad que implica, las consecuencias trágicas para el bienestar del pueblo que tiene un plan malo parece justificar aquella afirmación. Es cierto que un plan malo no será en general tan malo que no provoque algún beneficio. Pero también es cierto que un plan absorbe recursos que, en parte, al menos, también se hubieran empleado sin él. Y que un plan impone sacrificios y gastos administrativos que no hubieran existido sin él.

Sin embargo, creemos que siempre debe existir una actividad planificadora general, siempre debe de haber planes generales de desarrollo nacional. ¿Mejor ningún plan que mal plan? Evidentemente, si lo es tan malo que no consigue ninguno de sus objetivos o los consigue en un porcentaje pequeñísimo, o alcanza beneficios menores que sus costes o tan pequeños y a largo plazo que no compensan los sacrificios presentes, será un mal plan y sería mejor que no hubiera existido. Pero ¿cuál es la raya que separa los malos de los buenos planes?

CAPITULO V

FASES DE LA PLANIFICACION

=====

La planificacion debe ajustarse a unas fases claramente establecidas previamente. El éxito de un plan depende fundamentalmente de la organización del proceso planificador. El preparar adecuadamente toda la información necesaria, ajustar los estudios a un programa previo perfectamente ordenado y sistemático, tener establecidos de antemano todos los contactos que pueden ser útiles, etc. son pasos fundamentales del proceso planificador que hay que estudiar detenidamente. Con una expresión poco poética nos atrevemos a decir que el problema más importante con que se enfrentan los planificadores es "la planificación de la planificación". Por ello dedicamos un capítulo al problema de las fases de la planificación.

Todo proceso planificador puede dividirse en tres fases generales: a) Preparación o elaboración del Plan. b) Ejecución. c) Vigilancia de su realización.

La primera fase comprende todo el proceso destinado a la elaboración material del plan, desde el momento en que inicia sus trabajos el organismo planificador nombrado al efecto hasta que termina la redacción última del plan.

La ejecución consiste en poner en marcha el plan aprobado. Para ello habrá que crear organismos nuevos "ad hoc", atribuir determinadas funciones a organismos ya existentes, coordinar la labor de todos los organismos que vayan a intervenir en la planificación, dar las disposiciones legislativas conducentes a alcanzar los objetivos del plan y realizar las obras materiales proyectadas.

No basta aprobar un plan y ordenar su ejecución o puesta en marcha. Es necesario, además por un lado, vigilar esta ejecución, procurando que se ajuste a todo lo estipulado explícitamente en la letra del plan y a todo lo que implícitamente está en su espíritu; y, por otro lado, adaptar el plan a las condiciones de cada momento.

Por tanto, la vigilancia, tiene dos facetas diferentes: una, procurar que el plan se cumpla tal como se ha establecido; otra, estudiar los cambios acaecidos en el campo sobre el que actúa el plan y las variaciones que deben introducirse en éste para adaptarle a las nuevas condiciones. A la primera función la denominaremos "control" y a la segunda "adaptación" del plan.

"La recogida de información estadística es, desde

luego, sólo un paso preliminar en el total del procedimiento planificador. La responsabilidad más importante del organismo planificador es formular el plan. Es decir, debe definir y redefinir su contenido, tiene que tomar decisiones relativas a las prioridades; debe coordinar las diversas partes del plan; debe elegir entre objetivos y actividades alternativas; tiene que movilizar los recursos financieros necesarios y distribuir fondos entre los presupuestos especiales; debe determinar los tipos de cambio de acuerdo con las prioridades de importación. Y no es esto todo. El órgano planificador no sólo debe formular el plan y hacer las asignaciones necesarias sino que debe también vigilar su ejecución; debe esforzarse por distinguir y juzgar los desarrollos favorables y desfavorables; tiene la responsabilidad de reformular el plan a la vista de los nuevos desarrollos y de la ejecución realizada o no realizada. Esto significa que hay que volver a definir las prioridades, realizar nuevamente la distribución de los recursos, variar las medidas y detener los programas en algunos sectores de acuerdo con los nuevos objetivos y prioridades". (1)

Estas tres fases de elaboración, ejecución y vigilancia, que constituyen realmente la planificación o proceso planificador, se han visto precedidas por una fase previa, que ha motivado la decisión de realizar un plan, es decir, de planificar. La planificación responde al conocimiento de la existencia de un problema y a la decisión de resolverlo por tal medio; es decir, existe una fase previa de información o conocimiento del problema. Y si los poderes políticos deciden, a la vista de los problemas existentes, acudir a la planificación tienen que crear los organismos adecuados. Tenemos así, otro momento previo importante del proceso general de la planificación.

Una vez elaborado el plan por los profesionales o "científicos" correspondientes tiene que ser aprobado por los órganos políticos para que pueda ser puesto en ejecución, fase de carácter claramente político.

Tenemos así, en total, seis fases generales en el proceso planificador:

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| Fases Previas: | 1. Planteamiento del Problema |
| | 2. Organización de la Planificación |
| Planificación en sentido estricto: | 3. Elaboración del Plan |
| Fases posteriores: | 4. Aprobación del Plan |
| | 5. Ejecución |
| | 6. Vigilancia |

1. Fase Primera Previa: Planteamiento del Problema.

La planificación responde a la existencia de unos problemas para cuya solución se considera necesario o con-

(1) E. William Kapp. Economic Development, National Planning and Public Administration. Kyklos, V-XII, N.2. 1960.

veniente la elaboración de un plan. Este, por tanto, tiende a resolver o mejorar una situación existente.

Algunos autores, como Singer, economista de las Naciones Unidas, estiman que el primer paso de la planificación es el estudio de los recursos que tenemos. Pero yo pregunto ¿para qué queremos conocer esos recursos? Evidentemente para emplearlos en alguna actividad. Y toda actividad se dirige a un fin. Es el fin lo que promueve todos los actos. Y el fin en la planificación es la satisfacción de unas necesidades por medio de bienes materiales. (La necesidad puede no ser material, pero sí lo es siempre el medio, dentro del campo económico, con el que se satisface tal necesidad). Por tanto, el primer paso en el proceso planificador es el conocimiento de las necesidades existentes.

El gobierno y la Administración, en general, tienen obligación ineludible de procurar conocer la situación del pueblo y procurar mejorar tal situación. Esta fase tiene, por ello dos subfases o momentos decisivos: una informativa, en la que el gobierno se informa, por los conductos adecuados, de los problemas de la sociedad, y otra, de carácter funcional, en la que se decide acudir a la planificación como mejor solución para aquellos problemas.

Para conocer la situación de la sociedad que tiene a su cargo, los gobernantes deben valerse de sus propios organismos, encuadrados en la Administración del Estado, Central, Provincial y Local; de la Prensa y de otros organismos de la información pública, portavoces del pueblo; de los órganos corporativos y profesionales, de carácter oficial o privado, (Cámaras de Comercio, Sindicatos, Colegios profesionales,).

El Estado debe utilizar los tres conductos, que deben funcionar con libertad y eficacia en toda sociedad bien organizada. Si alguno de los tres canales está obstruido nos encontramos con un Estado mal dirigido. Si ninguno de los tres es capaz de suministrar una información veraz e importante, la planificación estará viciada en su propio origen y está condenada al fracaso.

Por tanto, la planificación exige, desde su concepción, una buena organización administrativa y política. Sólo así podrán conocerse los problemas existentes. Ello exige, a su vez, la existencia de unas relaciones adecuadas entre la administración central y la local y un adecuado grado de centralización de aquélla respecto a ésta; un amplio grado de libertad en todos los órdenes de la sociedad, tanto en el privado como en el público; y cierto florecimiento de las instituciones económicas, culturales, etc. es decir, un cierto nivel de desarrollo.

Pero los dos factores anteriores, buena organización administrativa y amplio grado de libertad, exigen también cierto grado de desarrollo, sin el cual no son posibles ninguno de ellos. Luego parece ser que ya la misma preparación de la planificación requiere, para que ésta nazca adecuadamente, un cierto desarrollo. Surge así, desde el

principio una importante distinción: la planificación en los países atrasados y la planificación en los países avanzados. Y ya desde el principio parece ser que la planificación encuentra mayores dificultades en los primeros que en los segundos, aunque paradójicamente, estos últimos necesitan menos urgentemente la planificación que aquéllos.

En algunos aspectos las cosas no son así, siendo la planificación más fácil en los países menos desarrollados. Pero, por ahora, es evidente que una buena organización administrativa, un amplio grado de libertad y unas florecientes instituciones culturales y profesionales son cosas más fáciles de encontrar en los países avanzados que en los atrasados. Estos tres problemas se tratarán en otros lugares de este trabajo.

Respecto a la decisión de acudir a la planificación como solución para los problemas existentes, parece que no debería plantearse, según nuestro criterio de que la planificación es un instrumento necesario para un adecuado desarrollo y que debe existir en todo momento y en todo gobierno. Pero queda el problema de elegir el momento de iniciar la planificación, bien en aquellos países que nunca la han tenido bien en aquellos en que está vigente o terminándose un plan anterior.

A este respecto, debe señalarse que la iniciación de la planificación depende de la organización administrativa y de su preparación para afrontar con éxito el proceso planificador, es decir, volvemos a uno de los problemas antes mencionados. El gobierno debe decidir acudir a la planificación armonizada cuando exista una coordinación entre los diversos cuerpos y órganos de la administración y una preparación suficiente para poder realizar aquella tarea.

Una planificación realizada por órganos mal preparados y mal coordinados es un gasto inútil y peligroso. Vale mucho más dedicarse primero a crear esa preparación y coordinación y retrasar la tarea planificadora.

Esa preparación exige una buena formación teórica y práctica de los planificadores, un adecuado servicio estadístico y, repetimos mil veces, una buena organización administrativa general. De todo ello se hablará más adelante.

2. Organización de la Planificación.

Una vez tomada la decisión de planificar el desarrollo, hay que organizar, como segunda fase previa, tal planificación.

Esta organización implica, como problemas fundamentales que se estudiarán en sus respectivos capítulos, la elección de los cuerpos y órganos que van a intervenir, más o menos directamente en ella; el establecimiento de las relaciones entre tales órganos y cuerpos y la delimitación de sus respectivas funciones.

3. Elaboración del Plan

Esta es la planificación en sentido estricto. Hemos salido ya de la fase previa de la planificación y entramos en pleno proceso planificador. Ya están nombrados los órganos planificadores y señaladas sus funciones. Hay que empezar a planificar, a elaborar el plan. Esta elaboración implica, a su vez, las subfases siguientes:

a) Delimitación del ámbito de la planificación.

Los órganos planificadores tienen que empezar por delimitar el campo que va a abarcar la planificación, así como las conexiones evidentes con otros sectores. Esta delimitación es más bien en extensión que en profundidad, es decir, debe referirse sobre todo a fijar el campo sobre el que vamos a operar y no a establecer la profundidad con que van a tratarse los diversos problemas, cosa imposible de hacer antes de entrar en el verdadero proceso planificador.

b) Informativa.

La siguiente tarea de los órganos planificadores es enterarse bien de los problemas existentes, de la situación que ha motivado la planificación. Este momento equivale a aquel en que el enfermo explica los síntomas que nota y al posterior del reconocimiento del médico.

Para iniciar su trabajo, el órgano planificador debe conocer los problemas de los distintos sectores y de los diferentes grupos económicos y sociales. El nivel de vida de la población, en sus distintas profesiones, regiones y grupos y sectores económicos; los problemas de cada una de esas profesiones, grupos o sectores.

Para conocer estos problemas, el órgano planificador debe, en primer lugar, escuchar al sector privado a través de diversos representantes, (es decir, preguntar los "síntomas" de la enfermedad social) y después informarse a través de los servicios de la propia administración ("reconocer" el enfermo).

Evidentemente, la búsqueda de información debe apoyarse en un esquema de todos los problemas sobre los que, de momento, se desea ~~tal~~ información. Este esquema debe realizarse inmediatamente después de establecido el ámbito de la planificación, como complemento suyo.

Para que los planificadores dispongan de una adecuada información son necesarios los requisitos señalados antes al hablar de las fuentes de información del Gobierno.

En esta subfase informativa juega un papel importantísimo el sector privado, que, por otro lado, debe facilitar toda la información que se le pida.

c) Descriptiva.

Una vez recibida la información necesaria hay que clasificarla, depurarla, coordinarla y exponerla en la forma conveniente para los trabajos de planificación.

Los datos recibidos adolecen, por un lado, de errores o lagunas estadísticos, y, por otro, de errores u omisiones intencionados provocados por los diversos grupos del sector privado, que tienden a veces a exagerar sus problemas para obtener mayores ayudas del Estado y otras a ocultar datos que puedan perjudicarles.

El planificador debe intentar llegar a conocer la verdad en todos los problemas que afecten a la planificación.

Si en la primera subfase, la puramente informativa, el sector privado jugaba un papel importantísimo, esta segunda debe estar totalmente a cargo del órgano planificador oficial.

Si seguimos con el simil médico, esta subfase corresponde a aquel momento en que el médico hace la ficha del enfermo, en la que constan los síntomas que este tiene y la información obtenida por el reconocimiento.

d) Fisiológica.

No basta conocer la situación de los sectores abarcados por la planificación. Es necesario estudiar las causas que han podido motivar aquella situación. Es decir, hay que entrar en el funcionamiento del sistema económico, social, cultural, y ver sus obstáculos, atascos y desviaciones.

Entramos así en otra subfase de la elaboración del plan, en la que otra vez vuelven a colaborar estrechamente el sector privado y el órgano planificador. El primero exponiendo sus problemas y las razones que, en su opinión, motivan la situación existente; el segundo recogiendo y coordinando estas exposiciones, añadiendo sus propios conocimientos hasta llegar a plasmarlo todo junto con el trabajo realizado en la subfase anterior, en un estudio sobre la situación y el funcionamiento del sistema económico, social, etc. Siguiendo con el simil del médico, diríamos que esta subfase, que basados en tal semejanza hemos denominado fisiológica, equivale al momento en que el médico, oído y reconocido el enfermo y anotados todos los síntomas de su enfermedad y todos los datos necesarios sobre su estado, "estudia" el caso con tranquilidad, preparándose para dar su opinión.

e) Valorativa.

Después viene la fase valorativa. Una vez conocida la situación, los problemas existentes y las causas que han llevado a tal situación y engendrado tales problemas, hay que valorar la importancia de éstos. Hay que graduar el valor de las necesidades, de los medios disponibles, de las medidas más adecuadas para, con tales medios, resolver aquellas necesidades.

En tal momento, nos enfrentamos con uno de los problemas más vitales y difíciles del plan, el de los juicios de valor. No todas las necesidades tienen la misma importancia, ni todos los medios el mismo valor, ni todas las medidas la misma eficacia. Hay que valorar o ponderar las distintas necesidades y "ordenar", de acuerdo con ello, los obje -

tivos que deben alcanzarse. Hay que valorar también los medios de que se dispone, para utilizarlos de la mejor forma posible.

f) De previsión.

Pero no es suficiente conocer la situación presente, los recursos de que hoy disponemos, las medidas "hoy" más convenientes. Es necesario estimar las necesidades, y los recursos futuros y ver los efectos en el mañana de nuestras medidas de ahora. Es necesario prever el futuro, estimar como será el mundo de mañana.

El factor tiempo es, como ya dijimos al principio de esta obra, uno de los elementos básicos de la planificación, un elemento implícito en el propio concepto de la planificación. Todo plan va dirigido al futuro, y, por tanto, todo plan tiene que basarse en un pronóstico de la evolución futura. Esta viene condicionada a la política presente, pero ésta, a su vez, tiene que adaptarse a aquélla.

g) Resolutiva.

Realizados los estudios anteriores, llegamos a la fase fundamental, la de tomar las decisiones que fijan los objetivos más adecuados, las medidas más eficaces para ello, aprovechando de la mejor forma posible nuestros recursos.

h) Plasmativa.

Determinados todos los elementos de la planificación y establecido ya totalmente el camino a seguir, falta el "plasmar" en un estudio todo lo fundamental de la planificación. Falta "escribir" el plan. Para ello habrá que considerar qué aspectos de la planificación deben incluirse en él, qué forma debe darse al plan, problemas que se estudian en otros capítulos de este trabajo.

4. Aprobación del Plan.

Terminado el plan, los órganos especiales encargados de la planificación han acabado su tarea, ha terminado la planificación en sentido estricto. Pero nó la planificación en sentido amplio. El plan elaborado tiene que ser aprobado por los órganos políticos. Pasamos así de una fase eminentemente profesional o teórica a una estrictamente política.

5. Ejecución.

Aprobado el plan, tal como se presentó, o con las enmiendas oportunas, hay que cumplirlo. Entramos así en otra fase, la ejecución del plan, que los ingleses llaman "implementation" y los franceses "instrumentation".

Aunque en sentido estricto se entiende por planificación la mera elaboración de un plan, en la práctica esa fase debe ir seguida de la ejecución de ese plan. La planificación debe ser dirigida por funcionarios, por la Adminis-

tración y, por tanto, su finalidad es la de realizarla, con toda otra disposición legislativa.

"Igual que cualquier otra decisión política, el plan será eficaz solamente si es una decisión obligatoria para todos los afectados, esto es, si es cumplido totalmente y ejecutado. Aunque es posible separar conceptualmente el proceso planificador de su ejecución por la administración, para fines prácticos no puede mantenerse esta línea de demarcación. Pero si se señala y se recaba esta separación, por ejemplo, si el órgano planificador elabora el plan pero no tiene poder para cumplirlo y conseguir que el aparato administrativo ejecute las decisiones y medidas, entonces no se puede hablar realmente de planificación económica nacional. Y, sin embargo, la falta de ejecución y la incompleta coordinación parecen ser dos de las principales limitaciones del esfuerzo planificador en el mundo subdesarrollado. Comisiones planificadoras, con más o menos autoridad asesora, parecen estar a la orden del día". (2)

La ejecución comprende el señalar, o crear, si es necesario, los organismos que van a encargarse de la puesta en marcha del plan; establecer las relaciones entre los organismos y cuerpos que van a intervenir en la ejecución y la competencia y funciones de cada uno; dar las disposiciones legales adecuadas para el buen cumplimiento del plan; y realizar las obras físicas implicadas en él.

En esta fase es cuando se relacionan íntimamente aquellos tipos de planificación de que hablábamos en un capítulo anterior, la planificación "científica" y la planificación "física". En la fase de elaboración del plan ha sido necesaria la colaboración de los economistas, sociólogos, etc. con los técnicos, porque aquéllos han tenido que basarse en los estudios de éstos para llegar a conocer nuestros recursos y nuestras posibilidades. Pero al ser aquella fase una planificación económica, social, cultural, el técnico ocupa un lugar complementario o auxiliar de aquellos otros profesionales.

Pero en la ejecución del plan general de desarrollo hay un momento en que éste se plasma en la realización de obras materiales: carreteras, pantanos, viviendas, es decir, empezó la planificación física, la realización de los proyectos de todas esas obras materiales; la planificación en la que el técnico ocupa el lugar principal, el de director de tal planificación.

Así llegaremos a uno de los momentos más interesantes de la planificación armonizada, el de la relación entre el economista, el sociólogo, por un lado, y el técnico por otro. Relaciones hoy olvidadas o enfocadas con criterios absurdos.

6. Vigilancia

Una vez establecidas las medidas necesarias para ejecutar el plan, creados los organismos necesarios para

(2) K. William. Kapp. Economic Development. National Planning and Public Administration. Kyklos. V. XIII. N. 2. 1960. p. 179.

ello y puesto realmente el plan en marcha, hay que vigilar su cumplimiento y procurar adaptar éste a los cambios continuos de la situación. Las circunstancias económicas y sociales están en continuo movimiento, por lo que sería peligroso aplicar rígidamente lo establecido en la letra del plan. Hay que cumplir su espíritu y para ello hay que adaptarle a las condiciones del momento.

Vemos así que la vigilancia implica dos aspectos diferentes: por un lado, controlar el cumplimiento del plan; por otro, adaptarle a las nuevas circunstancias. Lo primero es una función de vigilancia administrativa que debe encuadrarse dentro de las normas dadas para la ejecución del plan. Lo segundo es una nueva planificación, una nueva y continua o periódica elaboración del plan, y corresponde a los mismos órganos encargados de aquella elaboración, a los organismos planificadores, en sentido estricto.

".... el documento del plan en sí es menos importante que el proceso de planificación, que es un continuo intercambio de ideas entre los responsables de la marcha de los sectores concretos que son quienes conocen mejor sus propios problemas, y los funcionarios que trabajan en un organismo central donde puede abarcarse la economía en su totalidad. Por consiguiente, este proceso debe ser continuo y con revisiones periódicas". (3)

El problema del control del plan es realmente importante y grave hasta el punto de que en el mundo anglosajón se ha hecho famosa la frase de "Who will plan the planners?" ¿Quién planifica a los planificadores? ¿Quién controla a los planificadores?

(3) Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. O.C.Y.P.E. Madrid 1.962, pág. 113.

Así, pues, las diversas clases de la planificación pueden esquematizarse de la forma siguiente:

1. Planteamiento del Problema.
 - a) Información
 - b) Decisión
2. Organización Planificación.
 - a) Ambito
 - b) Organismos
 - c) Personas
 - d) Funciones de cada uno
3. Elaboración del Plan.
 - a) Delimitación ámbito planificación
 - b) Información
 - c) Descripción
 - d) Causas
 - e) Valoración problemas
 - f) Previsión futura
 - g) Resolución
 - h) Plasmativa
4. Aprobación.
5. Ejecución.
 - a) Organismos de
 - b) Obras físicas
 - c) Medidas legales
6. Vigilancia.
 - a) Control
 - b) Adaptación

PARTE SEGUNDA

DELIMITACION DEL CAMPO DE LA PLANIFICACION ARMONIZADA

CAPITULO VI

EL AMBITO DE LA PLANIFICACION

=====

Al analizar las distintas fases del proceso planificador, hemos visto que una de ellas era la de elaboración del plan o planificación en sentido estricto. Y dentro de ésta había una primera subfase en la que había que delimitar, como primera tarea del órgano planificador, el ámbito de la planificación.

Por ello, esta segunda parte de nuestro trabajo debe comenzar por estudiar este problema del campo de la planificación armonizada.

Hemos visto que la planificación armonizada abarcaba todos los sectores fundamentales de la administración pública: el económico, el social, el cultural, el técnico, el sanitario, el jurídico, el militar, etc. Precisamente, la planificación armonizada tiene su justificación y fundamento en la necesidad de coordinar todas las actividades del sector público que influyen en el desarrollo del país, podríamos añadir en el desarrollo económico del país, pues aunque muchas de tales actividades no tienen un carácter económico, la planificación armonizada las considera en tanto en cuanto influyan en el bienestar económico.

En un capítulo anterior, al estudiar las distintas materias que pueden ser objeto de la planificación, hemos dado una breve idea de los conceptos de la Economía y Sociología. Ahora queremos resaltar en primer lugar, la importancia de cada uno de estos sectores en el desarrollo económico.

Es difícil, a veces imposible y casi siempre peculiar, el intentar ordenar, según su importancia, las distintas funciones que realizan los hombres dentro de su vida social. Todas ellas, o casi todas, cumplen una misión absolutamente necesaria. Sería ridículo discutir si es más importante la labor del maestro que la del juez o la del médico. Todas ellas son necesarias y de ninguna de ellas puede prescindirse. Lo que sí puede discutirse es el mayor o menor grado de intervención que debe tener el Estado en tales funciones, es decir, la mayor o menor atención que debe prestarle directamente.

Pero si no puede discutirse la distinta necesidad o "importancia" de tales funciones, si que es posible, en cambio, hablar de la distinta influencia de ellas en el desarrollo económico. En efecto, todas ellas influyen en este desarrollo pero de forma diferente. Así, el ejército o la justicia no provocan directamente el desarrollo económico, e incluso le perjudican, al gastar bienes que podrían emplear-

se en tal desarrollo; pero le favorecen indirectamente, al mantener la paz, el orden y la justicia y permitir así un desarrollo floreciente de todas las actividades; la sanidad tiende directamente al bienestar humano al combatir la enfermedad, fuente de sufrimientos, y favorece el desarrollo económico al aumentar en número y en fuerza el potencial humano apto para el trabajo; la cultura es la fuerza fundamental del desarrollo, al depender éste principalmente de la preparación humana; la agricultura, la industria son las fuentes directas de producción de los bienes materiales, etc. El primer elemento fundamental del desarrollo es la cultura, la enseñanza. Es el pilar básico de todo progreso. El conocimiento humano es más importante incluso que los recursos naturales, contrariamente a lo que se cree corrientemente. No existe una clara correlación entre el desarrollo económico y la potencialidad de recursos naturales. China, Brasil, Colombia, Argentina, el Congo, nos ofrecen ejemplos de países en los que el hombre no ha aprovechado todavía adecuadamente los grandes recursos naturales a su disposición; del mismo modo que Holanda, Dinamarca, Suiza son ejemplos de países en los que el conocimiento humano ha obtenido un desarrollo superior al que podía esperarse de la potencialidad en recursos naturales. En cambio, sí que existe una clara correlación entre desarrollo económico y formación cultural. No existe ningún país muy desarrollado en el aspecto económico, técnico, que tenga un bajo nivel cultural, aunque a veces se afirma lo contrario, tomando la palabra cultura en un sentido muy especial.

".... supongamos que en un país, tal como los Estados Unidos, como consecuencia de guerra, terremotos o alguna catástrofe de ese tipo, se destruyera completamente todo el capital tangible, todas las máquinas, fábricas, edificios, pantanos, obras de regadío. Pero supongamos, al mismo tiempo, que la gente permanece viva o se mantiene viva la organización social, que no hay caídas en la máquina del gobierno, en la enseñanza, en el conocimiento. Sería un problema relativamente breve para los Estados Unidos el volver a situarse donde estaba. Pero supongamos ahora lo contrario. Supongamos que, por alguna razón, se mantuviera intacto todo el material físico, pero, de una forma misteriosa, desapareciera y se eliminara de repente el capital intangible, el conocimiento y la tradición científica, la formación, la educación, etc. Esto sería un asunto mucho más serio que la destrucción del capital físico".(1)

Es evidente que el grado de desarrollo futuro de España, depende, en primerísimo lugar, de la formación cultural, de la preparación de la juventud actual. Los mismos recursos "naturales" existían en España o en Alemania o en Italia, o en Japón, con alguna diferencia, quizá, de tipo climatológico, en la Edad Media que en el Siglo XX. ¿A qué se ha debi-

(1) H. W. Singer. "Development Projects as part of National Development Programmes", en "Formulation and Economic Appraisal of Development Projects" United Nations. Vol.I

do, pues, la enorme diferencia del nivel de vida existente entre ambos períodos? A un mejor aprovechamiento de tales recursos, debido, a su vez, a un aumento del conocimiento. Es triste oír con qué inexactitud se habla de países ricos y países pobres, empleando tales palabras en un sentido fatalista. Se nace pobre o se nace rico, he aquí la explicación básica del desarrollo según muchas personas, las cuáles comparan el nivel de vida actual de diversos países, los "pobres" y los "ricos", pero son incapaces, naturalmente, de explicar la diferencia de nivel de vida entre dos épocas distintas de un mismo país.

Un plan de desarrollo no puede omitir el problema de la enseñanza. Al contrario, tiene que estudiarlo en todos sus aspectos. Entre otros tendrá que considerar, referidos a un cierto período de tiempo los siguientes:

- a) Número de alumnos de cada grado y tipo de enseñanza.
- b) Razones de la evolución de estos números.
- c) Distribución relativa de los estudiantes entre los distintos grados y tipos de enseñanza.
- d) Canalización del alumnado de cada grado entre los distintos tipos del grado inmediato superior.
- e) Distribución del alumnado por edades.
- f) Volumen probable futuro de alumnos.
- g) Volumen futuro deseable de cada rama y grado.
- h) Distribución futura regional conveniente.
- i) Distribución geográfica futura deseable de escuelas y otros centros de otros grados.
- j) Demanda futura de los distintos profesionales científicos y técnicos.
- k) Demanda futura de mano de obra especializada.
- l) Demanda y oferta futura probable y deseable de profesores.
- m) Duración de los estudios.
- n) Coste de la enseñanza.
- o) Inversiones futuras deseables en la enseñanza.
- p) Medidas para encauzar debidamente la corriente estudiantil.
- q) Reformas adecuadas de la enseñanza dirigidas a satisfacer las condiciones futuras.

De estos problemas, unos son estudiados por el órgano planificador, pero otros, como los dos últimos, tienen que ser estudiados por el ministerio encargado del sector de la enseñanza.

En el campo económico, los problemas que tiene que estudiar el órgano planificador pueden agruparse en la for-

ma siguiente: 1) Nivel de vida, es decir, situación económica de la población del país. 2) La producción, como fase de la actividad encargada de satisfacer las necesidades. 3) El transporte, como servicio encargado de la distribución física de los bienes. 4) El comercio, como actividad encargada de vender los bienes al consumidor y al productor (como consumidor de bienes de producción), actividad que coloca los bienes allí donde se solicitan, sirviendo de intermediario entre el productor y el transportista, por un lado, y el consumidor por otro. 5) El mercado, como actividad en la que confluyen el comerciante o vendedor y el consumidor o comprador, y cuyos elementos componentes son, por tanto, los compradores y los vendedores, como elementos personales, y la mercancía y el precio, como factores reales y monetarios, respectivamente. 6) Los precios, como elemento fundamental de la actividad de intercambio de bienes. 7) Las magnitudes monetarias básicas, como el ahorro, la inversión y el crédito. 8) El comercio exterior, como fuente de aprovechamiento de los bienes escasos en el interior y salida de los bienes nacionales abundantes y, por tanto, como mercado y economía complementarios del nacional. 9) La intervención del Estado en la vida económica, tanto como legislador de la actividad económica que como empresario.

Dentro de cada uno de estos grupos habrá por estudiar, entre otros, los siguientes problemas:

1. Nivel de vida

- Consumo real de las distintas clases de bienes (básicos, ordinarios o superfluos,)

- Capacidad adquisitiva (consumo potencial) de los distintos grupos de la población. Para lo cual habrá que conocer los

- Precios de los bienes de consumo

- Ingresos personales

- El trabajo en todas las actividades. Distribución de la mano de obra y de las diferentes profesiones.

- Volumen de parados

- Coste de la vida

2. La producción. Realizado el estudio anterior, de tipo descriptivo, habrá que considerar la fuente suministradora de bienes, es decir, el proceso productivo, pasando así a una fase funcional o "fisiológica", que nos describa el funcionamiento del sistema económico, con todos sus fallos y dificultades. Dentro de la producción habrá que considerar en primer lugar el volumen de esta producción y luego los problemas de sus distintos factores, o sea:

- Volumen de producción de los distintos bienes, de consumo y de inversión.

- Relaciones entre los distintos sectores e industrias productoras.

Materias primas. Habrá que estudiar los recursos naturales existentes (hidrografía, relieve, subsuelo, suelo, clima,) su aprovechamiento, problemas de abastecimiento, de transporte, de precio, de calidad, etc.

- Trabajo. Abundancia del factor trabajo, su formación, su coste, su distribución organizaciones laborales, etc.

- El capital real, o conjunto de bienes instrumentales utilizados en la producción.

- La técnica, como conjunto de conocimientos relativos a la producción material de bienes, con todos sus problemas anejos (abundancia de técnicos, su preparación, etc.)

- El capital, o volumen monetario disponible para su utilización en la producción de bienes.

- La empresa, como unidad productora, con todos sus problemas (coste producción, productividad, impuestos, financiación,).

3. el Transporte. En él habrá que considerar su precio, capacidad, y problemas técnicos de coordinación calidad vehículos, etc.

4. El Comercio. Habrá que tener en cuenta su distribución, tamaño, beneficios, coste, relaciones entre comerciantes, etc.

5. El Mercado. Estudiadas las fases que van poniendo los bienes a disposición del consumidor, hay que estudiar las características de este acto en el que los bienes pasan de manos del vendedor al comprador y todas las circunstancias que él influyen, entre ellas:

- Número de vendedores (monopolios, grado de competencia,).

- Relaciones entre ellos (cartels organizaciones corporativas,).

- Amplitud del mercado (volumen población, demanda global real y potencialidad,).

6. Factores Monetarios. Para estudiar los problemas anteriores es necesario conocer los factores monetarios de los que depende la demanda y la producción. Estos factores son fundamentalmente:

- El ahorro
- La inversión
- Los créditos

Pero estos factores dependen en grado importantísimo de la estructura y funcionamiento de las instituciones bancarias y, en general, monetarios, por lo que otro punto a estudiar será:

- Instituciones monetarias. Estructura. Capacidad de funcionamiento. Organización. Funciones que realiza -

lizan.

7. Comercio Exterior. Deberá considerarse la estructura completa de las relaciones económicas externas del país, principalmente el movimiento o tránsito de mercancías, dinero y personas; las condiciones de este movimiento, dificultades con que tropieza, posibilidades de ampliación, etc.

8. Intervención del Estado en la vida económica. El Estado es el factor más importante del desarrollo económico, al enmarcar la actividad económica, regularla con sus normas e intervenir directamente en ella.

El órgano planificador deberá estudiar todos los efectos de esta intervención en el desarrollo económico y las reformas convenientes para que tal intervención y actividad estatal promuevan de la mejor forma posible un desarrollo adecuado.

Como base para todos los estudios a realizar por el órgano planificador, éste debe conocer la estructura demográfica del país, principalmente los datos siguientes:

1. Volumen de la población. Evolución de esta cifra, crecimiento anual, etc. Y los factores que determinan ese volumen, o sea,

- La natalidad
- La mortalidad
- Las migraciones externas

2. Distribución geográfica.

3. Composición de la población.

- por edades
- por sexos

4. Los movimientos de la población.

CAPITULO VII

EL MARCO DE LA PLANIFICACION

=====

En el capítulo anterior hemos delimitado el campo sobre el que actúa la planificación armonizada, dividiendo en varios sectores y algunos de los problemas que deben estudiarse dentro de esos sectores. Pero el Planificador no puede limitarse al estudio de ese campo sobre el que va a actuar directamente. Los problemas de ese campo se ven afectados por otros exteriores a él. Y, recíprocamente, los problemas de ese campo afectan a los de fuera. Es decir, la planificación armonizada se ve encuadrada por un "marco" y el planificador no puede omitir los problemas derivados de las fuerzas centrífugas y centrípetas que ligan al campo demarcado y a su marco.

Ese marco está constituido por muy diversos sectores. Nosotros nos limitamos a estudiar brevemente los factores políticos, jurídicos, demográficos, morales y sociales que enmarcar la planificación.

1. Dentro del marco político, el primer problema que surge en torno a la planificación es el de la pérdida de libertad que aquélla representa. ¿Implica la planificación una pérdida de libertad? Los mayores enemigos de la planificación la combaten por esta razón. No por razones económicas o sociales o de técnica sino por razones puramente políticas, en nombre de un derecho básico, la libertad.

Para resolver este problema, hay que aclarar previamente varios puntos, hay que concretar en qué plano nos movemos y hay que delimitar el terreno a discutir.

En primer lugar, hay que distinguir el proceso planificador y la realización del plan. Suponemos que la planificación implica la existencia de ambos elementos. Sería absurdo suponer una planificación que no se ejecutara. Entendemos que el Gobierno planifica para implantar coactivamente, con fuerza legal, el plan aprobado.

En segundo lugar, hay que establecer el concepto de planificación, es decir, "a qué" planificación nos referimos. Hemos intentado definir tal palabra en el capítulo primero de este trabajo. Decíamos que la planificación puede entenderse como una simple técnica, como una manera organizada de hacer política, o como un grado alto de intervención

estatal.

M.H. Hedges dice "La planificación, es una técnica, un procedimiento, y no un sistema de gobierno".(1)

En el primer caso, si la planificación es una simple técnica, su introducción en un país puede no representar una pérdida de libertad, pues el grado de intervención no varía sino que ésta se realiza de una forma racional, coordinada, y no de una forma anárquica. En teoría, supuesto un país en el que la intervención estatal es nula, la implantación de la técnica planificadora representa un aumento de intervención puesto que si ésta es nula, la planificación sería sólo un programa que no tendría por qué cumplirse. Habría planificación pero no planes. Pero como no existe un país con tal amplia libertad pues en todos ellos el Estado interviene, en mayor o menor grado, en la vida del país, la introducción del proceso planificador y de los planes consiguientes puede no aumentar la intervención del Estado y no disminuir, por tanto, la libertad.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de Colombia dice: (2) "Esta forma de planeación (se refiere a la realizada en los países democráticos, en contraposición a la de los regímenes totalitarios) no implica, por sí misma, el acrecentamiento de la intervención directa del Estado ni la multiplicación de los controles, como consecuencia. No está dirigida necesariamente a ampliar la órbita de acción del poder público, sino a robustecer su eficacia; no a restringir la actividad de la empresa privada, sino a mejorar las condiciones de su desempeño. Sólo implica que la intervención podrá ser más premeditada y en consecuencia más decidida y eficaz".

En relación con la planificación indicativa, dice M.B. Cazes (3). "En cuanto a las intervenciones del Estado, es evidente que no es el plan el que las crea, pues el Estado no ha estado esperando a planificar para intervenir en las estructuras o mecanismos económicos. Pero el plan tiene la ventaja de aclarar intervenciones integrándolas en una perspectiva dinámica y proporcionando criterios que van más allá de las consideraciones a corto plazo. Como decía en 1948 Pierre Uri "El plan es ajeno a la irritante controversia entre el dirigismo y el liberalismo. Pues aun está por saber si el dirigismo está definido por la institución de controles materiales sobre la producción, los intercambios y los precios, o por una orientación de conjunto dada a la economía. En el primer sentido, la experiencia nos enseña

(1) Foreword to Time for Planning, de Lewis L. Lorwin. Harper Brothers. New York. London, 1945.

(2) Plan General de Desarrollo Económico y Social, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. pág. 3

(3) Democratie et Plan. Les problèmes de la Planification. Univ. Libre de Bruxelles. pág. 76.

muy bien que es posible la existencia de un dirigismo sin coordinación ni visión de conjunto, es decir, un dirigismo sin plan. En el segundo sentido, es menos claro el de si puede darse una orientación y una visión de conjunto que resulten eficaces por el simple juego de las condiciones generales de la actividad y de la situación financiera, sin que sean necesarios controles específicos para su aplicación".

Tomada en este primer sentido, la planificación es compatible con la libertad. Este problema de la compatibilidad de la planificación y de la libertad ha sido estudiado ampliamente. (4)

Pero, como ya hemos visto al principio de este trabajo, el término planificación se utiliza a menudo como sinónimo de intervencionismo económico, como forma de control total de las actividades económicas. En este sentido, planificación y capitalismo o libertad son términos opuestos o incompatibles. "La economía planificada centralmente implica la determinación por el Estado de la inversión y distribución del empleo y de la elección del consumidor. Implica la destrucción progresiva de la propiedad privada y conduce a la autarquía nacional". (5)

Planificación y libertad no son términos opuestos. Dos gobiernos igualmente democráticos pueden tener un grado distinto de intervencionismo. En realidad, lo que diferencia en primer lugar a un gobierno democrático de uno totalitario o dictatorial es la "forma" en que se ejercen los poderes en ambos. El primero es elegido por el pueblo, que, periódicamente expresa su opinión sobre su conformidad o desagrado de las actuaciones de los elegidos; gobierna de acuerdo con los deseos de la mayoría de aquél, a través de sus partidarios triunfantes, pero tiene en cuenta los derechos de minoría, representados también en los órganos políticos legislativos o parlamentarios, y respetando siempre aquellos derechos y libertades de aceptación unánime entre los regímenes avanzados. Si cumple estos requisitos es un gobierno democrático. Pero una vez satisfecho este aspecto "formal" puede existir en la realidad más o menos libertad efectiva, más o menos intervencionismo. En general, diremos que tal gobierno se mueve en un régimen de libertad.

En tercer lugar, habrá que decir qué se entiende por libertad. Si libertad significa actuar sin interferen -

(4) Recordemos: "Introduction to Democratic Planning", de J. Friedman, "Economic Planning under Free Enterprise", de H. Grayson; "Planning and the Market System", de E. Heilmann; "The Road to Serfdom", de F. Hayek; "Ordeal by Planning", de J. Jewkes; "Economic Security and Individual Freedom: Can we have both?", de Lauterbach; "Freedom, Power and Democratic Planning" de K. Hanheim; "Planning for Freedom", de L. von Mises; "Planning und Freiheit", de B. Reichenbach; "Planning for Freedom", de E. V. Rostow; "Economic Plan for Democracy", de C. Smith;etc.

(5) John Jewkes. Ordeal by Planning. 1949.

cias por parte de la autoridad, la planificación implica pérdida de libertad. Pero si la libertad es la posibilidad de actuar dentro de nuestro derecho sin interferencias del prójimo, entonces la planificación amplía en cierto modo la libertad de unos, y, si es equitativa, de todos. Un jurista famoso se preguntaba quién era más libre, un salvaje de una región africana incivilizada o un londinense. Al parecer, aquél tiene más libertad que éste, al estar sujeto por menos trabas. Pero en otro sentido tiene menos libertad, al tener menos posibilidades por estar peor protegido por las leyes. Creemos que es preferible la libertad del londinense, sujeto a regulaciones en todos sus actos, desde el cruzar una calle hasta el enterrar un familiar, pero enormemente protegido por tales regulaciones. El negro de los bosques de Africa es libre en absoluto, pero también lo es el caníbal que le acecha en la selva para comérsele. La planificación, efectivamente, implica aumento de regulaciones, y, al parecer, pérdida de libertad; pero implica también ordenación de nuestros actos, protección a todos los ciudadanos, y, por tanto, mayor libertad. La planificación se convierte en ley, es ley. Y la ley es pérdida y aumento de libertad.

Por otro lado, la libertad es un concepto demasiado general y abstracto, sobre el cual es imposible ponerse de acuerdo; pero sí es posible ponerse de acuerdo, sobre las libertades, en plural, en concreto, analizadas una por una. Es decir, no debe hablarse de libertad o no libertad, sino de más o menos libertades. En todos los países hay libertad y en todos hay actos prohibidos, pero en unos hay más libertad que en otros. La planificación debe respetar aquellas libertades fundamentales, políticas y económicas, sociales, admitidas por todos los gobiernos del mundo occidental: libertad de expresión, de crítica, de religión, de opinión,; libertad de consumo, de ahorro, de elección de profesión y de empleo, de apertura de industrias, etc.

"Se puede estar filosofando de forma interminable sobre la libertad, pero en la vida diaria lo que hace falta son libertades" (6).

Por eso, es poco útil ligar la planificación con la libertad, pero muy interesante el tema de las libertades y la planificación. Como hemos dicho, la planificación debe respetar las libertades básicas fundamentales, como políticas, económicas, sociales, etc. La libertad así entendida, como conjunto de una serie de libertades, es un elemento fundamental del marco de la planificación.

La falta de libertad ahoga el estímulo empresarial, siembra la incertidumbre entre todos los miembros de la comunidad; hace flaquear la inmoralidad, la coacción, el miedo, corrompiendo la sociedad, matando las reacciones de

(6) Bárbara Wootton. Freedom under Planning. London, 1946. 164 p.

las partes sanas; no permite el desarrollo adecuado de la crítica, necesaria para la buena conducción de los negocios públicos; etc. etc. Una sociedad sin las libertades básicas no puede desarrollarse sanamente, va enfermando progresivamente.

Una planificación realizada en tal sociedad está condenada al fracaso. Uno de los primeros cuidados de las autoridades que dirigen la planificación es colocar a ésta dentro de un marco de amplia libertad.

En este sentido pluralista, la libertad constituye un marco que limita evidentemente el campo de la planificación. Refiriéndose a Noruega, P.J. Bjerve (7) dice: "Todos los partidos políticos, excepto el comunista, han declarado que los objetivos económicos deben subordinarse a ciertos valores no económicos, como por ejemplo la libertad de palabra, la libertad de prensa, la libertad de religión".

Un elemento externo importante para la planificación es la estabilidad política. La planificación exige continuidad, persistencia en una misma dirección. Un plan debe revisarse constantemente, pero dentro de una línea de acción claramente establecida, dentro de una misma política. Las políticas sucesivas contradictorias o divergentes impiden un adecuado desarrollo.

"El dilema que tenemos que resolver es que la planificación económica exige continuidad y la libertad política implica, al parecer, inestabilidad", dice Bárbara Wooton. (8).

Este dilema puede resolverse de varias formas. Una es ligando estrechamente la planificación a los profesionales, a los técnicos de la materia. Los políticos desaparecen y son sustituidos por otros; los profesionales sobreviven a los cambios políticos.

Otra solución es la de limitar la planificación a principios generales en los que casi todos los regímenes políticos pueden estar de acuerdo. Es consolador, a veces sorprendente, la coincidencia de opiniones que, en los principios fundamentales de la política, existe en los países democráticos. En muchos problemas los diversos partidos opuestos tienen a veces puntos de vista similares. Esto facilita la continuidad y éxito de los planes de desarrollo.

También sería posible dar un carácter lo más rigurosamente científico a la planificación. Asentar ésta sobre estudios profundos, sobre una amplia información de carác -

(7) Peter Bjerve. *Contrôle Economique et Planification en Norvège. La Planification en cinq Pays de l'Europe Occidentale et Orientale*. Bibliothèque Européenne. 1962.

(8) Barbara Wooton. *Freedom under Planning*. London 1946. 164. p.

ter número, de forma que disminuyan las posibilidades de elección de tipo político y se fuerce al político a elegir entre muy pocas alternativas.

2. El planificador tiene que tener en cuenta también el marco jurídico en el que se desenvuelve la planificación. Esta no podrá ser indiferente, por ejemplo, a la amplitud y carácter de las disposiciones que regulan el derecho de propiedad, para nacionales y para extranjeros.

Un ejemplo instructivo ha sido el fracaso de los solkhoses y kolvhoses rusos, en los que la falta de propiedad individual privada ha sido un obstáculo al desarrollo de la agricultura de las zonas colectivizadas. Pero si la propiedad estatal de las tierras es obstáculo al desarrollo, éste puede encontrar una gran ayuda en el cooperativismo, en el que los propietarios de las tierras son los mismos trabajadores.

Por otro lado, hay que distinguir según que la propiedad colectiva o cooperativa se extienda a la tierra, o sólo a los instrumentos de producción. La primera es un factor básico permanente, que conviene que sea de propiedad privada individual, mientras que los medios de producción pueden ser de propiedad cooperativa. Todos estos problemas deben ser considerados por el planificador.

Otro problema importante del campo jurídico que afecta al desarrollo general es el de los sistemas de herencia. Esta juega un papel importante en los proyectos del individuo y pueden constituir un estímulo o una rémora al desarrollo.

2. Otro factor externo, o marco, fundamental de la planificación es el social. Dentro de este marco, el problema fundamental es el de la adhesión del pueblo al plan.

El Estado es el ente encargado de elaborar los planes, a través de los organismos adecuados de la Administración. Pero dada la importancia básica de un plan, todos los entes privados deben tener oportunidad de conocer de antemano el plan y de expresar su opinión al respecto. No sólo a través de los organismos parlamentarios, instrumentos políticos por los que el pueblo interviene en el gobierno del país, sino a través también de todos los órganos profesionales, corporativos, e incluso, individualmente, a través de la prensa o en escritos particulares.

Pero el pueblo no solo es sujeto activo de la planificación, sino también sujeto pasivo. Interviene como sujeto activo en la realización del plan, a través de los diversos órganos, (profesionales, políticos,....) existentes, pero como masa de administrados, es el sujeto y objeto pasivo fundamental, que realiza en última instancia los planes de desarrollo, y a quien miran todos los objetivos de los planes.

Es imposible el éxito de un plan sin la cooperación del pueblo, sujeto pasivo y activo de la planificación. Es ne

cesario que los agricultores, los industriales, los empresarios, los funcionarios, y el público en general acepten con agrado los objetivos y las medidas del plan, y estén dispuestos a colaborar, con su sacrificio, a la realización.

El pueblo es el conjunto de células que componen todo el organismo social, dirigido y movido por un núcleo organizador de esas células, la Administración. Para realizar las funciones asignadas a todo el cuerpo social, todas las células, superiores o inferiores, tienen que cooperar al esfuerzo general, ejecutando debidamente la misión encomendada a cada una. Pero así como el cuerpo animal se mueve por fuerzas naturales a las que reacciona adecuadamente todo órgano sano, el cuerpo social carece de tales estímulos automáticos y reacciona a estímulos de otra clase muy diferente, racionales, cerebrales y psicológicos.

Hay que inculcar en las masas la conveniencia de una mayor cultura, de unos mayores conocimientos técnicos, de un deseo práctico y consecuente de una vida mejor. Hay que suprimir la desconfianza de los campesinos hacia toda reforma venida de arriba; hay que convencer a todas las clases atrasadas que su bienestar depende de ellos, que el gobierno debe limitarse a dirigir su esfuerzo y encuadrarlo dentro de un marco jurídico y social firme, pero no a solucionar todos sus problemas.

La primera condición para que el pueblo coopere con la administración en el esfuerzo planificador es que tenga confianza en ella. Esta confianza es, en general, mayor en los pueblos más avanzados que en los subdesarrollados, por lo que éstos tropiezan con grandes dificultades en su misión planificadora, y son los que más deben preocuparse de la mejora de la administración.

"Para dar cumplimiento a estas reformas y políticas (las implicadas en un plan de desarrollo) la administración no sólo ejecuta el plan sino que también vence parte de las sospechas y desconfianzas que se separan al gobierno y al pueblo en muchos de los países menos avanzados económicamente y que han sido frecuentemente en el pasado los responsables de que no se haya conseguido avivar la iniciativa y la participación del pueblo en el esfuerzo planificador. (9)

Esta adhesión del pueblo al plan puede buscarse de cuatro formas principales: por la participación directa en la elaboración del plan de organismos privados representativos de los diversos sectores interesados (Sindicatos, Cámaras de Comercio, Industria,...); por la consulta a los organismos profesionales científicos (Universidades, Cuerpos profesionales, etc.) y a los organismos antes cita-

(9) K. William Kapp. Economic Development, National Planning and Public Administration. Kyklos. V. XII.N. 2p. 172

dos; por la publicidad adecuada de la marcha y de los objetivos del plan; y por la crítica pública, a través de los órganos habituales informativos de la sociedad (periódicos, radio,....). Estos cuatro medios son esenciales para obtener la adhesión popular del plan. Y no olvidemos que el grado de adhesión popular es un factor importantísimo en el éxito del plan.

Cuanto mayor sea la adhesión del pueblo al plan de desarrollo, mayor será el grado de sacrificio que aquél está dispuesto a soportar a cambio del tiempo de este plan. Y este espíritu de sacrificio es otro de los factores fundamentales para el éxito del plan y para el desarrollo de un pueblo. Este espíritu solo se consigue cuando el pueblo tiene gran confianza en el gobierno y cuando está convencido de la enorme importancia de aquello por lo que se lucha. El espíritu de un pueblo no es igual en la guerra que en la paz; en la guerra se está dispuesto a sacrificar todo ante los altos valores que se defienden y persiguen; terminada la guerra decae algo este espíritu pero se mantiene alto ante la enorme y vital tarea de reconstruir el país de las destrucciones de la guerra. Después, a medida que se curan heridas y vuelve a elevarse el nivel de vida, los espíritus se enfrían y renace el egoísmo.

Otro requisito para lograr la plena adhesión del pueblo al plan es la difusión de éste una vez publicado entre todos los sectores sociales. Todos los ciudadanos deben conocer la existencia del plan. Es necesario que las capas rectoras de cualquier sector capten el significado y valor del plan y sus objetivos y medidas generales, y el resto de la población sepa, al menos, su existencia y tenga cierta idea sobre lo que representa ese plan.

De esta forma, todo miembro de la sociedad se sabe encuadrado en un esfuerzo colectivo, en el que, por un lado, se le exige un esfuerzo adecuado a sus fuerzas como elemento de un cierto sector, y, por otro, se ve protegido por la ayuda que el Estado concede al sector al que pertenece ese miembro de la sociedad.

Esto da cierta seguridad y estímulo al trabajo individual, ya que toda persona puede comprobar que el Estado, es decir, el resto de la sociedad, ayuda al sector al que ella pertenece, por lo que queda obligada a ayudar a los demás. Nadie se ve desamparado. Los esfuerzos, aparentemente desconectados, de los distintos sectores, aparecen en el plan como partes, perfectamente integradas y conectadas, de un esfuerzo común.

En una guerra, la existencia de un objetivo vital común hace desaparecer o disminuir milagrosamente los egoísmos, al hacerse clara la razón del esfuerzo común. Sin llegar a tal extremo, un plan nacional puede conseguir grandes resultados si sabe resaltar los objetivos económicos fundamentales y si hace sentirse a todo ciudadano miembro de una empresa común.

La publicidad y difusión del plan sirve también

para extender el conocimiento de los problemas económicos tan desconocidos generalmente, y para hacer comprender las razones de la política económica, lográndose con ello que el pueblo colabore más con el gobierno en la consecución del bienestar. Que sepa que el gobierno no puede proporcionar este bienestar si el pueblo no toma parte, la parte más importante, en el esfuerzo por alcanzarlo.

Dentro del marco social, el planificador tiene que tener también en cuenta los aspectos de tipo humano que no pueden olvidarse en el desarrollo económico y social y que surgen frecuentemente. A este respecto, Hohn D. Millet cita un ejemplo sucedido durante la última guerra mundial. Se decidió que se concediera un breve permiso a los soldados americanos que, después de haber luchado en Europa eran trasladados a los frentes de combate del Pacífico. Las dificultades para conseguir este permiso eran enormes y se pensó denegarlos, pero al fin se subordinó todo al hecho de que unos soldados que llevaban meses luchando en frentes lejanos estuvieran treinta días en su Patria, con sus familias. Desgraciadamente, demasiado a menudo se olvida este aspecto fundamental de la vida, no sólo por los planificadores del mundo soviético sino por los del mundo occidental.

Otros muchos factores debe tener en cuenta el planificador dentro del marco social: el espíritu religioso del pueblo, sus gustos, costumbres y tendencias sociales, etc.

PARTE TERCERA

ORGANIZACION

CAPITULO VIII

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION

=====

A. Organización de la Administración.

Para llegar a estudiar debidamente la organización de la planificación es necesario analizar primero la organización de la Administración en general, como paso previo para entrar luego en el estudio de los organismos planificadores en sentido estricto.

La planificación se elabora y se ejecuta dentro de la Administración. Por ello, la organización de ésta es uno de los factores más importantes para la elaboración de un buen plan y para su adecuada puesta y, en fin, para su éxito. De poco sirve que la elaboración técnica de un plan sea buena y buenas las cualidades económicas de la sociedad, si no es adecuado el instrumento fundamental de la planificación, la Administración Pública.

La Administración no es el marco dentro del cuál se sitúa el órgano planificador, sino el instrumento directo básico de la planificación, del cuál forma parte, como centro motor, aquel órgano. "Realmente el órgano planificador no es simplemente el organismo técnico encargado de los diversos aspectos del conocimiento económico, sino que está implicado en la realización de las más elevadas decisiones políticas y administrativas. Sea cual fuere el estatuto constitucional y la delimitación real de sus funciones y responsabilidades, un órgano planificador que formula y administra un plan económico nacional es un órgano de un poder político ejecutivo y además tiene que mantener el contacto más estrecho con la máquina administrativa central, estatal y local." (1).

"El éxito o fracaso de la planificación económica nacional en el mundo subdesarrollado depende en un grado importante del establecimiento de un sistema eficaz de administración pública capaz de ejecutar las reformas económicas, sociales y políticas que implica un plan de desarrollo. Dando cumplimiento a estas reformas y políticas, la administración pública no sólo ejecuta el plan sino que también suprime algo de la sospecha y desconfianza que separa al gobierno del pueblo en muchos de los países menos avanzados económicamente y que han sido con frecuencia en el pasado los res-

(1) K. William Kapp. Economic Development, National Planning and Public Administration. Kyklos. V. XIII, 2, 1960 p. 179.

ponsables del fracaso para avivar la iniciativa y participación del pueblo en el esfuerzo planificador. La significación estratégica de la administración pública en el desarrollo económico se encuentra, por ello, en el hecho de que ella ejecuta el plan, libera la energía y la iniciativa popular y el esfuerzo de la comunidad y canaliza las propensiones latentes hacia la cooperación y la auto-mejora de las actividades productivas". (2)

Si la administración es, y ha sido siempre, un elemento fundamental del desarrollo económico, lo es más todavía en una economía planificada, bien se tome esta expresión como economía de alto grado de intervencionismo estatal, o, simplemente, en el sentido estricto explicado al principio de este trabajo: "Si el Gobierno asume esta responsabilidad de iniciar, dirigir y promover el desarrollo económico por diversas políticas y reformas tendentes a canalizar las inversiones y vencer los obstáculos estructurales y las rigideces sociales, el establecimiento de un eficaz sistema administrativo y un eficiente servicio civil tendrá una importancia excepcional en los países menos desarrollados". (3)

El autor de esta cita se refiere expresamente a los países menos desarrollados, pero no significa que tal problema no sea importante en los países más avanzados, sino que se sobreentiende que en éstos la administración pública tiene una organización mucho más perfecta y el problema no presenta, por tanto, la gravedad que en aquéllos.

Hemos dicho ya en otro lugar de este trabajo que el problema fundamental de la planificación es el de la planificación de la planificación. Es decir, lo primero que hay que hacer es organizar la planificación, establecer las bases o cimientos sustentadores de aquella planificación. J. Kenneth Galbraith dice: (4) "En las fases primeras del desarrollo, la creación de un plan no es propiamente un problema de planificación económica, sino más bien de edificación de los órganos básicos de la administración, de desarrollo de la estructura de la educación y de la cultura básica, y de conseguir un sistema social viable y progresivo". Se refiere a los países claramente subdesarrollados pero, en un grado menos grave, es válido para los medianamente desarrollados. En éstos no será necesario "edificar los órganos básicos de la administración ..." pero sí el mejorarlos.

En el estudio de la Administración pública, como paso previo necesario para el estudio de los organismos pla-

(2) K. William Kapp. Economic Development, National Planning and Public Administration. Kyklos. V. XIII, N.2 1960 p. 172.

(3) K. William Kapp. op. cit. p. 177.

(4) Economic Development in Perspective. Havard University Press, Cambridge, 1962. p. 37

nificadores, debemos analizar varios aspectos fundamentales de aquélla, principalmente dos: las condiciones que debe tener la Administración para que sea instrumento eficaz del desarrollo planificado y la organización general de esta Administración, ya que dentro de esta organización más amplia radican los organismos planificadores.

1. Para que la Administración solucione los problemas a ella encomendados se requieren tres condiciones: que sepa, que pueda y que quiera solucionarlos, es decir, capacidad, medios e interés. Lo primero **exige competencia** por parte de los funcionarios, lo segundo implica la existencia de medios materiales, y de una buena organización; lo tercero exige, entre otras cualidades, moralidad profesional. Todos éstos son elementos que debe tener en cuenta el planificador. Planificar el desarrollo de todo el país sin intentar arreglar previamente los fallos de una administración gravemente defectuosa es perder el tiempo, el dinero y condenar al fracaso a tal planificación.

Por tanto, los factores que hay que tener en cuenta para lograr un buen funcionamiento de la Administración son los siguientes:

Competencia de los funcionarios
Moralidad de los funcionarios
Medios materiales
Organización interna

"La incompetencia, falta de eficacia o la corrupción de este esquema administrativo afecta a la calidad de la ejecución y puede poner en peligro el éxito de los planes de desarrollo anual y a largo plazo". (5)

Antes de actuar en el exterior, todo organismo tiene que organizarse internamente. Por ello, el paso previo de la planificación es el de organizar debidamente la Administración, al menos en aquellas partes que van a intervenir en su organización y por ello una autoridad encargada de dirigir la planificación debe empezar por analizar los defectos de la administración, especialmente los relacionados, como hemos visto, con la competencia y moralidad de los funcionarios, los medios materiales disponibles y la organización interna.

a) Un elemento fundamental, absolutamente necesario, para la buena eficacia de la Administración es la aptitud y capacidad de los funcionarios. Si éstos no están bien formados o no son lo debidamente aptos, no podrán llevarse a cabo con éxito ningún plan de desarrollo. Y tal aptitud está íntimamente relacionada con el problema de la selección y formación de funcionarios y con el de su remuneración y su amovilidad o permanencia.

b) El elemento más peligroso y perjudicial que puede introducirse en la administración, el que más quiebra la

(5) K. William Kapp. Op. cit. p. 177

confianza de los administrados, es la inmoralidad administrativa, la **falta de integridad** de los administradores.

"La mayoría de los gobiernos son, y lo han sido siempre, deshonestos e ineficaces. El arte de crear un servicio público libre relativamente de la corrupción y relativamente eficaz, y con el suficiente interés de mantener un alto nivel a este respecto, se ha aprendido muy lentamente y sólo en algunos países. Por ello, en la mayoría de los países sería imposible el crecimiento económico si la adopción de la propiedad pública o de la planificación central fuera a poner en manos de la actual administración toda la responsabilidad de los asuntos económicos. En los países en los que el Gobierno es deshonesto e ineficiente, el 'laissez faire', 'laissez passer', constituye la mejor receta para el desarrollo económico". (6)

Toda la política económica debe basarse en la confianza, respeto y adhesión de los administrados hacia los administradores. Estos deben aparecer salvos de mancha ante los ojos de aquéllos. La simultaneidad de los asuntos públicos con negocios privados relacionados con aquéllos; el arreglo "amistoso", a nivel privado, de asuntos oficiales que deberían arreglarse por la administración de acuerdo con las normas generales establecidas; el poco interés del funcionario por los asuntos de su atribución, la relajación de sus obligaciones, son algunos de los defectos graves que pueden darse en la Administración.

En general, la falta de moralidad en el funcionario provoca en éste una falta de interés hacia los problemas de la colectividad.

Entendemos ahora lo social como lo referente a nuestras relaciones con los demás seres de nuestra unidad nacional. Todo miembro de tal unidad debe tener conciencia clara de este espíritu social, es decir, debe reconocer su integración en una sociedad y en consecuencia sus derechos y obligaciones respecto a los otros componentes de tal sociedad. Pero más que nadie debe tener tal espíritu el encuadrado en el órgano encargado de dirigir y regular las relaciones de esa sociedad, es decir, el encuadrado en la Administración, el funcionario.

Si el funcionario es honesto tenemos ya la base fundamental para que la Administración funcione bien. Pero esta condición, siendo necesaria, no es suficiente. El funcionario debe tener interés en su función y para ello se requiere que vea premiados adecuadamente sus esfuerzos, tanto en el sentido material como de ascensos, destinos y otras recompensas; que se le asignen funciones de acuerdo con su conocimiento; que vea que sus estudios o trabajos se aprovechan y son útiles.

2. Pero no basta que el funcionario sea competente. Es necesario, además que la máquina administrativa en la

6. W. Arthur Lewis. The Theory of Economic Growth. George Allen and 1955. 453.

que está encuadrado tenga una organización adecuada. Y esta organización implica: a) una buena división de los servicios o funciones administrativas entre las distintas secciones; b) una clara delimitación de funciones y responsabilidades de cada sección y de cada uno de sus miembros; c) una racional distribución de funcionarios entre los diversos servicios; d) un procedimiento administrativo rápido y sencillo; e) unos medios materiales adecuados para cada función.

Un elemento importante que debe tener en cuenta la planificación es la división de las tareas de la Administración entre los distintos departamentos ministeriales. Esta división se considera a veces superflua y se realiza con criterios poco rigurosos, sin tener en cuenta las relaciones existentes entre las funciones asignadas a un mismo ministerio.

En general, esta división es análoga en todos los países, salvo en los del bloque comunista, en los que el naztíz político domina la estructuración administrativa.

Fuera del bloque comunista, la clasificación de los departamentos ministeriales es bastante similar. Hay una serie de ministerios que existen en casi todos los países. Tales son los de Agricultura, Asuntos Exteriores, Defensa, Educación, Hacienda, Gobernación, Justicia, Presidencia (Primer Ministro) y Sanidad, Servicios Sociales y Trabajo. Existen otros comunes a bastantes países, pero no en grado tan importante como los anteriores, que son los de Comercio, Economía, Industria, Obras Públicas, Transporte, Comunicaciones y Correos.

Luego hay una serie de ministerios que solo encontramos en unos pocos países: Marina, Ejército de Tierra, Bosques, Ciencia, Energía, Ferrocarriles, Carreteras, Información, Minas, Pesca, Planificación, Turismo, Vivienda, etc.

De los ministerios citados unos conservan independencia respecto de los demás, mientras que otros están unidos con algún otro Ministerio. Esta unión entre ministerios se basa unas veces en la conexión existente entre ciertas materias, otras en razones de dependencia administrativa y siempre ha de tenerse en cuenta las características propias del país respectivo.

Así, por la relación existente entre las materias respectivas a veces están unidos, por ejemplo, los ministerios de agricultura y alimentación (en Gran Bretaña, India, Pakistán, Alemania).

A veces la unión se basa en la conveniencia de sujetar un ministerio importante a otro también de gran categoría. Por ejemplo en algunos países encontramos bajo la mano del Primer Ministro otros ministerios como el de Asuntos Exteriores (India, Nueva Zelanda) o el de Defensa (Birmania, Irak, Israel, Jordania, Portugal) o el de Hacienda (Líbano, Luxemburgo).

Otras veces es el tamaño pequeño del país el que obliga a unir varios ministerios en uno solo. Así, en Luxem-

burgo encontramos unidos los de Hacienda y Presidencia, por un lado, los de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Defensa, por otro, los de Sanidad, Servicios Sociales y Trabajo en otro, los de Ciencia, Interior, Transporte y Asuntos Religiosos en otro, etc. Análogamente sucede en Ceilán, Israel, etc.

También influyen mucho en la división administrativa los lazos de herencia o parentesco con otros países. Así, el sistema inglés, lo encontramos en la India, Pakistán, Nueva Zelanda, etc. etc. Así, en este último país encontramos 29 ministerios, cifra exagerada para este país que solo se justifica como herencia del profuso sistema inglés.

Por todo ello, el número de ministerios varía de un país a otro, oscilando entre seis (Luxemburgo) y cerca de 30 (para Gran Bretaña, Nueva Zelanda). Aunque a veces el tamaño del país influye, como ya hemos dicho, en el número de ministerios, otras veces no ocurre esto. Así, junto a los seis ministerios de Luxemburgo encontramos 29 en Nueva Zelanda y solo 12 en Estados Unidos.

Por lo que respecta a España, si tomamos el ejemplo del resto del mundo y sacamos consecuencias de las distintas administraciones creemos que deberían introducirse las siguientes modificaciones:

a) La unión de los tres ministerios militares en uno sólo de Defensa, por ser éste criterio unánime, con las únicas excepciones de Brasil, Costa Rica y España.

b) La formación de un ministerio de Economía. Es cierto que éste no existe en todos los países, sino solamente en unos veinte, pero ello se debe a que así como existen ministerios clásicos o tradicionales, la introducción de la Economía en la Administración es un fenómeno recientísimo que está en plena realización. Por otro lado, existe ya tal ministerio en algunos de los países más avanzados (Alemania, Francia, Bélgica y Holanda), en otros de características parecidas a las nuestras (Portugal) y se ha introducido ya en casi todos los países de América del Sur (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala,....), extendiéndose a los de Asia (Birmania, Jordania, Líbano) y a varios de Africa, entre ellos el más avanzado, la Unión Sudafricana.

En otros países no existe un ministerio de tal nombre pero se ha creado alguno que realiza en realidad funciones de tipo económico, como, por ejemplo, el llamado de Desarrollo Nacional de Australia, Pakistán, Israel, Italia, Turquía, Colombia,....

La oposición a la creación de este ministerio de Economía se basa en la inercia de la tradición o razones de egoísmo de los que temen verse perjudicados con ello, pero no en razones de estricta lógica, las cuáles apoyan toda esa creación, dada la acuciante necesidad de enfrentarse racionalmente con el problema económico y de coordinar todos los sectores del campo económico, hoy independientes y sin relacionar en nuestro país.

La creación de este ministerio no debe implicar la

supresión de los de agricultura, industria, comercio, obras públicas y trabajo, que tienen autonomía y campos de acción propios, los cuáles deberían estar íntimamente coordinados con el de economía.

c) La supresión del Ministerio de Información y Turismo. Los problemas relativos al turismo deberían corresponder a los ministerios de economía y de comercio. Los problemas relativos a la cinematografía, teatro, corresponden a los ministerios de comercio, economía, gobernación, etc., cada uno en sus aspectos correspondientes.

d) La integración del ministerio de la vivienda en el de obras públicas o su ampliación en uno de urbanismo o planificación local.

e) La creación de un ministerio de transporte, dada la enorme importancia de este problema y su retraso en España.

f) La creación de un Ministerio de Sanidad. La importancia de la salud pública, la amplitud y variedad de problemas que implica y la independencia y autonomía de estos problemas respecto a los restantes de la Administración Pública aconsejan separar los problemas sanitarios del actual ministerio de la Gobernación, encargado hoy de sectores heterogéneos y completamente dispares.

B. El Organismo Planificador.

Al crear y estructurar el organismo planificador, las autoridades tienen que tener en cuenta los siguientes problemas fundamentales: 1) Existencia de un órgano planificador especial. 2) Localización administración de tal órgano, es decir, su adscripción y dependencia dentro de la Administración. 3) Su poder o competencia y atribuciones. 4) La organización interna. 5) Su composición. 6) Su carácter permanente o temporal. 7) Sus relaciones con otros organismos.

1. Existencia de un órgano especial. El primer problema que se plantea en relación con el organismo planificador es el de la propia existencia de tal órgano, es decir, el de si debe haber o no un órgano especial encargado de la planificación. Esta puede realizarla bien alguno de los órganos administrativos existentes o bien un órgano especial dedicado exclusivamente a tal función. La solución acertada parece ser la segunda. Es discutible, como luego veremos, la adscripción administrativa de tal órgano, pero parece indiscutible la necesidad de que exista un órgano especial.

La complejidad de la tarea planificadora, su carácter específico, el ser una nueva función en la Administración, aconsejan la creación de un órgano especial, dedicado exclusivamente a tal función.

"Para realizar bien la planificación es necesaria la existencia de un órgano coordinador, cuya misión básica sea la planificación". (7)

(7) Everet.E.Hagen.Planning Economic Development.R.Irwin Illinois 1963. pág. 332..

2. El segundo problema que se plantea es el de la categoría y adscripción administrativa del órgano planificador. ¿Debe tener categoría de ministerio? ¿Debe estar adscrito a algún ministerio determinado? ¿Debe tener categoría supra-ministerial? ¿o depender conjuntamente de varios ministerios?

Acabamos de decir que es conveniente la existencia de un órgano planificador especial, distinto de los órganos tradicionales ya existentes. Pero esto no significa la defensa de un órgano independiente, "fuera" de la Administración tradicional; tal órgano estaría condenado al fracaso. No dispondría de la información necesaria, no conocería suficientemente las líneas de la política seguida en cada momento y no produciría nunca planes realistas, sino inservibles estudios teóricos. El órgano planificador tiene que formar parte de la Administración tradicional, debe ser parte integrante suya. Y, al contrario, los distintos sectores de la Administración deben formar parte de tal órgano.

Otra razón en defensa de esta tesis es la imparcialidad de la Administración Central. Evidentemente, la planificación no puede estar en manos de órganos privados, o semi-privados. El funcionario público es la persona más imparcial a este respecto.

Es evidente que el órgano planificador debe depender del gobierno.

"Aunque puede ser un ministerio, un órgano independiente, o una sección del ministerio de Hacienda, en realidad debe estar dentro, o depender, del Ejecutivo. Las decisiones relativas al desarrollo están tan entremezcladas con el complejo total de las medidas del gobierno, que ellas deben proceder de los funcionarios responsables de la política final"(8)

En caso de estar adscrito a un ministerio determinado, éste debería ser el de Asuntos Económicos o la Presidencia, como órgano coordinador.

La tarea planificadora exige el contacto continuo con todos los órganos administrativos por lo que tal tarea - puede realizarla mejor un órgano que ocupe un lugar central o coordinador dentro de la Administración Pública y si la planificación opera sobre el campo económico, debe realizarla - el ministerio que tenga más relación con la política económica.

La realidad práctica nos ofrece ejemplos de los tres tipos. Existen países, como la India, Birmania, Irán, Japón, Líbano, en los que existe un ministerio de planificación. En otros muchos países, como luego veremos, la planificación está a cargo de un órgano especial dependiente de un ministerio.

(8) Everett E. Hagen. Planning Economic Development. R.D. Irwin. Illinois 1963. pág. 333.

En un tercer grupo de países la planificación la dirige un órgano supraministerial, formado por varios ministros. Tal es el caso de Portugal, con su Consejo Económico, formado por ministros de la Presidencia, Hacienda, Marina, Obras Públicas, Provincias de Ultramar, Economía, Comunicaciones, Corporaciones y Previsión Social, Agricultura e Industria; de Noruega en el que existe un Comité formado por cinco ministros; de Filipinas, con su Consejo Económico Nacional; la India, con su Comisión Planificadora; Indonesia, con la Junta de Planificación; Egipto, con su Consejo Superior de Planificación, formado por todos los ministros de sectores económicos; Marruecos, donde existe el Consejo Superior del Plan, compuesto también por los ministros económicos; etc.

Lo que sí parece claro es que el organismo planificador debe ocupar un puesto elevado dentro de la Administración. El situarlo por debajo de otros muchos órganos, ha entorpecido su tarea en algunos países. Al referirse a la planificación marroquí, Waterston (9) dice: "Muchas de las dificultades con que ha tropezado el DCEP (División de la Coordinación Económica y del Plan) se deben a que está situado demasiado bajo en la estructura orgánica del Gobierno, no teniendo atribuciones ni fuerza para realizar las funciones que se le ha asignado". Y aconseja que se le coloque lo más cerca posible del poder ejecutivo. "Hasta que no sea así, el DCEP no estará en condiciones de realizar adecuadamente sus funciones como órgano planificador central".

3. Respecto al problema del poder del órgano planificador, el primer problema que se plantea es el de si tal órgano debe ser ejecutivo o simplemente asesor.

¿Debe el Gobierno cumplir los planes que elabore o limitarse a valerse de ellos como meros consejos de unos especialistas o profesionales?

La resolución de este problema implicaría el resolver también el problema básico y grandemente debatido de las relaciones entre el político y el profesional a su servicio. El problema parece resuelto en su parte externa: el profesional aconseja, el político decide, se dice. Pero esto no resuelve el problema. Esto es más profundo y más complicado. No sirve de nada el dar soluciones para cada caso concreto, eso es el camino más breve hacia la utopía. Hay que dar reglas generales que sirvan para crear la estructura y el esqueleto de un sistema político (en el sentido puro de la palabra: dirección de los negocios públicos) eficiente.

Para aclarar el problema aislemos el aspecto que más nos interesa ahora, separándole de los otros parecidos o relacionados; y planteemos en los términos en que estaba

(9) Waterston. Planning in Marocco. The Economic Development Institute J Hopkins Press. Baltimore 1962 pg. 47.

al principio: ¿Debe ser el organismo planificador de carácter ejecutivo o asesor? No contestemos de una forma concreta. Veamos las ventajas e inconvenientes de cada solución.

Si un organismo puramente asesor presenta un plan pueden ocurrir las siguientes cosas:

a) Que no se acepte por el Gobierno tal Plan y no se sigan absolutamente sus recomendaciones.

Este es un caso, desgraciadamente, muy frecuente. En los países asiáticos encontramos numerosos ejemplos. Filipinas, Indonesia, tienen voluminosos planes quinquenales (para 1957-61 en la primera nación, 1956-60 en la segunda) que prácticamente no han servido para nada. Para nada útil, se entiende. Porque el elaborar un plan exige gastos, tiempo y talento de muchos funcionarios, y su incumplimiento significa la pérdida de todo eso y el nacimiento de un peligroso recelo y desconfianza en la capacidad de los gobernantes que puede influir grandemente en las acciones de los empresarios y de otros sujetos del campo económico y del campo social en general.

b) Que el Gobierno lo acepte y lo apruebe, pero luego no se cumpla.

Un plan ya aprobado e incluso en vías de realización puede fracasar, por muchos motivos, principalmente por razones políticas, presiones personales, rivalidad y lucha entre distintos ministros, presiones externas, cambio importante en la situación prevista o por estar el plan mal hecho (error en las previsiones; objetivos exagerados, imposibles de alcanzar con los recursos existentes). Las razones políticas pueden convertir en indeseable un plan anteriormente considerado bueno. Si un plan tiene una base política, si ha sido aprobado fundamentalmente por razones políticas, es muy fácil que esas mismas razones aconsejen su derogación en un futuro inmediato. La política (en su sentido estricto) es circunstancial, porque se apoya, por definición, en las condiciones de cada momento. El político puede ver negro lo que ayer veía blanco. La ciencia no dá saltos. Puede modificarse, pero siempre de acuerdo con un proceso perfectamente lógico y teniendo en cuenta y aprovechando todo el sistema anterior. Los científicos pueden disentir y discutir entre sí, pero es difícil que cambien continuamente de opinión, al basarse siempre en un cierto volumen de conocimientos unánimes o generalmente aceptado.

Por tanto, si el fundamento o cimientos del plan son políticos, la vida de aquél peligra en todo momento. Y la planificación, por esencia, necesita estabilidad y continuidad.

Las influencias personales pueden también cambiar un plan, a través del cambio de las personas encargadas de realizarlo o ejecutarlo. Todo plan está apoyado en varias personas, que encauzan aquél y le dan la dirección que ellos desean. El interés personal puede influir poderosamente en la realización y la marcha de un plan. Este es un instrumen-

to eficacísimo para ayudar ciertos intereses personales. Por eso, sería deseable que el plan estuviera en manos de profesionales. Estos pueden tener, naturalmente, también sus intereses profesionales, pero es difícil que pongan en peligro su carrera, vitalicia, por intereses transitorios.

Muchos planes se vienen abajo por rivalidades entre ministros encargados de ejecutarlo. Estas rivalidades son más frecuentes de lo que el pueblo cree. Unas veces se ocasionan por el ansia de poder. El poder emborracha. Se ha dicho muchas veces que el sillón de ministro es un buen manantial de vanidad. Debe ser muy difícil resistir y valorar la cohorte de aduladores y adulaciones que le rodean. Otras veces esa obsesión de poder y de mando produce un concepto equivocado de la política, concepto tan fácil de entender y tan mal entendido. Es muy frecuente, frecuentísimo, el creer que la política y el poder son una misma cosa. Derivación inmediata y lógica es el creer que el mejor político es el que más poder tiene, el que extiende su brazo a más problemas, el que quita más asuntos a otros ministros. El conseguir que pase a su ministerio un asunto que iba a parar a otro es un estupendo éxito para un ministro. Lo importante no es hacer bien los asuntos que buenamente caigan bajo sus atribuciones, que siempre son montañas capaces de vencer al hombre más fuerte, sino extender la competencia, intervenir en todo, mandar más ...

Un plan puede fracasar por ~~este~~ ~~hecho~~ ~~El error~~ ~~puede~~ estar en los datos referentes a las ~~predicciones~~ ~~de los que se disponen~~, a los objetivos que se quieren alcanzar, en las previsiones del futuro. El error puede ser numérico o de concepto. Puede ser del estadístico o del economista, del sociólogo ... Puede estar en el propio plan o en su realización. En este segundo caso puede ser el científico o el técnico (en el sentido en que nosotros empleamos tales palabras) el que se equivoca.

La probabilidad de que un plan esté mal hecho es tanto mayor cuanto mayor es el elemento no profesional que ha intervenido en su confección.

4. No podemos detallar las distintas secciones que deberían existir en el organismo planificador, por depender tal división de numerosos factores, entre ellos la propia estructura de los servicios administrativos existentes en el país, el ámbito del plan, la adscripción del órgano planificador, dentro de la Administración, etc. Evidentemente la estructura interna del órgano planificador de un país donde existe una eficiente Oficina de Estadística, o un Ministerio de Economía, no puede ser la misma que la de un país donde no existen tales organismos. Ni puede ser la misma estructura la de un órgano planificador independiente que la de aquél adscrito a un ministerio como una simple sección de éste.

Pero, en general, un órgano planificador debe contar con un Servicio de Estudios Coyunturales, destinado a estudiar la evolución de la economía; un Servicio de Estudios

macroeconómicos, dedicado a elaborar las estadísticas de las magnitudes macroeconómicas (Renta nacional,) y a realizar estudios sobre ello; un Servicio de Estudios Monetarios, uno de Comercio Exterior y otros dedicados a los distintos sectores económicos.

Algunos autores se atreven a dar el organigrama de la estructura de un hipotético Ministerio de Desarrollo, como L.J. Lebret, en su obra "Dynamique Concrète du Développement". Según él, (10) a las órdenes inmediatas del Ministro de Desarrollo debe haber un Director y un Jefe de Gabinete. Y bajo ellos tres grandes Direcciones: de Estudios, del Plan de la Programación, del Estímulo y de la acción Comunal y un Servicio de Inspección y Control. La Dirección de Estudios tendrá un Servicio Estadístico, una Oficina Coyuntural y un Servicio de Encuestas y de relaciones con los organismos investigadores bajo la Dirección del plan de Programación, existiría un Servicio de Planificación Regional, compuesto por economistas, sociólogos y técnicos y de la Dirección de Estímulo existirían unos centros de información.

Esta clase de elucubraciones teóricas pueden ser útiles, si se mantienen dentro de márgenes muy generales y sencillos, pero en la realidad cada país debe adaptar la organización del desarrollo a la de su propia administración y no cabe, por ello, fórmulas generales de organización. A lo más pueden darse unos principios o recomendaciones generales, que tienden más a plantear los posibles problemas que puedan surgir que a dar soluciones concretas para resolverlos.

5. Otro problema fundamental que hay que afrontar en relación con el organismo planificador es el de su composición. ¿Quiénes deben ser los miembros de tal organismo? Y en relación con esto, la primera cuestión que, a su vez, surge es la de si tales miembros deben ser políticos o profesionales. ¿Debe estar formado tal organismo planificador por elementos políticos de los ministerios interesados, es decir por los ministros o directores generales, o por elementos estrictamente profesionales? Esta pregunta hay que concretarla más, dado que la separación entre el elemento político y el profesional no es, en general, clara puesto que los políticos pueden ser profesionales de la materia en la que actúan como políticos.

Actualmente es normal que los ministros y los otros altos cargos políticos que le siguen inmediatamente se provean con personas de la profesión correspondiente.

Bien sean éstos altos cargos de carácter puramente político o bien sean además de carácter profesional, nunca deben ser ellos los componentes del organismo planificador. Este debe formarse por profesionales, por especialistas competentes. Claro que si este organismo planificador tiene gran influencia política, sus miembros adquieren al ser nombrados, un carácter político, se convierten automáticamente en "polí-

(10) Op. cit. p. 417

ticos". Pero ellos deben ser nombrados atendiendo exclusivamente a su carácter de profesionales. No deben entrar los políticos en la citada Oficina porque, aunque sean profesionales, están siempre ligados a la política. Su inclusión en la Oficina les serviría como trampolín para alcanzar influencia y puestos políticos. La existencia dentro de la Oficina de políticos de distinta tendencia o pertenecientes a distintos partidos sería motivo de discordia, introduciría en las decisiones razones políticas, dificultaría todos los trabajos y comprometería la eficacia del organismo. Además, los miembros tenderían a utilizar las fuentes de datos e información de la Oficina para fines políticos, inclinándose a la obtención de los datos más interesantes para tales fines, entorpeciendo y retrasando la labor del organismo.

En contra de estas razones, se dice que un organismo planificador puramente profesional sería un obstáculo para el Gobierno, que tropezaría siempre con la fría y neutral ciencia de aquél y no conseguiría imponer eficazmente las directrices de su política.

Esta dificultad puede subsanarse fácilmente con el nombramiento de un político como director de la Oficina. Esta, naturalmente, no puede ser un organismo independiente del Gobierno, sino que tiene que servir en todo momento a éste. Ahora bien, somos partidarios de que el Director de la Oficina no sea solo un político, sino un político profesional. Sólo así podrá realizar una labor eficaz en un organismo formado todo por profesionales.

Everett E. Hange dice que el personal del órgano planificador debe estar compuesto de: el personal estadístico central del gobierno; un grupo de economistas encargados del análisis estructural global de la economía; un grupo de economistas relacionados cada uno con un órgano del gobierno, con la misión de vigilar la función planificada del órgano respectivo e informar de ello al órgano planificador central.

6. Carácter permanente o temporal del órgano planificador.

Evidentemente, si la planificación es un proceso permanente, de vital importancia, el órgano planificador debe tener, también, carácter permanente. "Los problemas relacionados por la planificación a largo plazo son tan numerosos y complicados que es esencial la existencia de una organización permanente que atienda y se haga responsable de este trabajo". (11)

7. Sus relaciones con otros organismos.

El órgano planificador tiene que mantener un estrecho contacto con otros organismos públicos y privados.

(11) Royal Norwegian Ministry of Finance. Extension of Economic Planning Government Bill. Nº 1. Suple. N. 1 (1962-1963) Oslo, 1963. p. 4.

En primer lugar, tiene que mantener continuos contactos con los otros órganos planificadores.

"Las relaciones entre el órgano planificador y los órganos operativos tienen gran importancia. Los buenos planes no pueden ser consecuencia sólo del análisis y deliberaciones del grupo planificador central, por muy juicioso y competente técnicamente que sea. La buena planificación implica la utilización de la experiencia de todo órgano importante del gobierno relativa a las ventajas de los proyectos, la necesidad de los servicios complementarios obtenidos de otros órganos, problemas administrativos, dificultades operativas, la conveniencia de diversos acuerdos institucionales, y los efectos de las distintas medidas destinadas a influir en el sector privado de la economía". (12)

(12) Everett E. Hagen. Planning Economic Development. R.D. Irwin. Illinois 1963. p. 333.

CAPITULO IX

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION EN DIVERSOS PAISES

=====

Para darnos una idea de las posibles formas de organización económica en el mundo real veamos la organización de la planificación en diversos países.

FRANCIA

El órgano fundamental encargado de la planificación es la Comisaría General del Plan (Le Commissariat Général du Plan), creada por decreto de 2 de enero de 1946, que aprueba el primer plan francés.

La Comisaría General depende del Presidente del Consejo. En su origen, en 1946, se adscribió directamente a la Presidencia del Gobierno, (posteriormente Presidencia del Consejo). En 1954 pasó a depender del Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos, y en 1962 se reintegra otra vez a la Presidencia del Consejo.

El Comisario es nombrado por Decreto. Está asistido por un Comisario adjunto o Vicecomisario, un Secretario General, un cierto número (unos cuarenta) de consejeros.

Según la disposición que creó la Comisaría General del Plan, el Comisario General está encargado de elaborar los proyectos que se sometan al Consejo del Plan. Es Delegado permanente del Presidente del Gobierno cerca de los diversos ministerios en todos los asuntos relativos al Plan de Desarrollo. El Comisario es miembro del Comité Económico, del Comité Interministerial de Asuntos Alemanes y Austriacos, del Consejo de Economía Nacional y del Consejo Nacional del Crédito.

El Comisario General coordina la preparación de los programas anuales realizados por el Consejo del Plan, y los adapta a las líneas generales del Plan.

Es el encargado de velar por la ejecución del Plan una vez elaborado.

Cada seis meses, el Comisario presenta al Consejo del Plan un informe sobre los resultados obtenidos en la realización del Plan.

Luego existen los servicios administrativos: Documentación, Personal, etc.

La Comisaría está dividida desde el punto de vista administrativo, en tres escalones jerárquicos. La jefatura o Dirección Central, las Divisiones y las Secciones.

La jefatura o cabeza de la Comisaría la componen el Comisario General, el Vicecomisario y el Secretario General. Las divisiones son tres: La Económica, la Financiera y la Regional. Las secciones son diez: Agricultura, Energía, Problemas Hidráulicos, Transporte, Industria, Pesca y Artesanía, Construcción y Vivienda, Urbanismo, Territorios de Ultramar, y Argelia.

La Comisaría se ve asistida por las Comisiones de Modernización, que es otro órgano fundamental de la planificación francesa. Están formadas por representantes de la Administración, de los Sindicatos, empresarios y expertos de distintas profesiones.

Estas Comisiones son de dos tipos: verticales y horizontales. Las primeras se dividen según sectores o ramas económicas, siendo actualmente veinticuatro, (siete en el primer plan, diecisiete en el tercer plan): Agricultura, Pesca, Industrias agrícolas y alimenticias, Energía, Siderurgia, Minas y Metales no ferreos, Artesanía, Construcción y Obras Públicas, Carburantes, Industria Química, Cuerpos grasos, Industrias de Transformación, Transporte, Correos y Telecomunicaciones, Turismo, Comercio, Equipo Cultural, Equipo Sanitario y Social, Equipo escolar, Equipo Urbano, Vivienda, Radio y Televisión, D.O.M.

Las Comisiones horizontales se ocupan de los aspectos económicos que interesan a todas las comisiones y que son esenciales para el mantenimiento del equilibrio económico. En los tres primeros planes estas comisiones fueron dos, la de mano de obra y la de financiación y equilibrio general. En el cuarto plan se han creado otras tres comisiones: Productividad, Investigación, Planes regionales.

Dentro de cada Comisión existen Grupos de Trabajo que se encargan de facilitar datos a las Comisiones y de realizar estudios sobre determinados aspectos.

Las veinticuatro Comisiones verticales totalizan 991 personas (612 en el tercer plan). Con los grupos de trabajo ese mismo número llega a 3.137 personas, distribuidas, según su profesión o formación de la forma siguiente:

Funcionarios	781
Empresarios	715
Sindicalistas patronales ..	562
Sindicalistas obreros	281
Agricultores	
Varios	691

Total 3.137

Los presidentes de las Comisiones pertenecen, en general, a los grandes cuerpos de la administración francesa

(Consejeros de Estado, Consejeros Auditores, Inspectores de Hacienda y Catedráticos de Universidad) habiendo también algunos empresarios. Los vicepresidentes son también casi todos los funcionarios del Estado.

Un órgano importante en la tarea planificadora es el Consejo Económico y Social. Su antecedente inmediato fué el Consejo Económico creado en 1946 con la misión de asesorar al Gobierno y al Parlamento en los problemas económicos importantes. La Ley decía que sería preceptivo su informe en la redacción de los planes económicos.

El Consejo Económico estaba formado por representantes de los trabajadores, empresarios, de la Administración Pública y de los grupos profesionales y sectores económicos, con un número de miembros superior a 150.

En 1958 se creó el Consejo Económico Social compuesto por representantes de los trabajadores, los empresarios, la Administración Pública, corporaciones profesionales, etc. El número de miembros se aproxima a 200. El Consejo es órgano asesor del Gobierno en asuntos económicos.

Otro órgano planificador es el Consejo Superior del Plan, encargado de supervisar los trabajos de todas las Comisiones y coordinarlas dentro de las líneas generales a seguir.

Por decreto de 3 de enero de 1946 se creó el Consejo de Planificación. Según esta disposición, el Consejo estaba formado por el Presidente del Gobierno, los Ministros de Economía, de Asuntos Exteriores, de Defensa, de Hacienda, de Agricultura y Abastecimientos, de Industria, de Obras Públicas y Transportes, de Trabajo, de Colonias, de Reconstrucción y Urbanismo; el Comisario General de Asuntos Alemanes y Austriacos, y el Comisario General del Plan; y diversas personalidades en número de trece nombradas por el Gobierno.

El Consejo propone al Gobierno los programas anuales de producción, de distribución de materias fundamentales, de reconstrucción, de inversiones y de importación y exportación.

En 1953 el Consejo de Planificación se desglosa en dos cuerpos : el Consejo Superior del Plan y el Comité Interministerial del Plan.

El Decreto de 12 de julio de 1961 suprime el Consejo del Plan existente entonces y crea otro presidido por el Primer Ministro y compuesto por el Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos, y el Presidente del Consejo Económico y Social, como vicepresidentes, y, como vocales, el Gobernador del Banco de España, el Presidente y los vicepresidentes de la sección del Plan y de Inversiones del Consejo Económico y Social; los ocho miembros de la comisión de Cuentas de la Nación, siete presidentes de Comités Regionales de Expansión Económica, el Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de París, dos miembros del Consejo Superior del Plan de Constantina, un representante de los Co-

mités de Expansión Económica de las provincias de Ultramar, los Presidentes de las Asambleas permanentes de las Cámaras de Comercio e Industria, de Agricultura y de Profesiones; representantes de las siguientes organizaciones: Consejo Nacional de Patronos, Confederación General de Empresas Medias y Pequeñas, la Federación Nacional de Sindicatos de Cultivadores, la Confederación Nacional de la Mutualidad y Crédito Agrícolas, el Círculo Nacional de Jóvenes Agricultores, la Confederación General de Cuadros de trabajo, la Confederación General del trabajo, la Confederación Francesa de trabajadores cristianos; y, por último, aquellas personalidades designadas por el Primer Ministro y por el Ministro de Hacienda y de Asuntos Económicos.

Existe también un Comité Interministerial, creado por ley de 11 de julio de 1961. Su misión es seguir la preparación y ejecución del Plan. Está presidido por el Primer Ministro y formado por el Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos, los diversos ministros responsables de actividades comprendidas en el Plan de Desarrollo. Participan también en sus trabajos el Comisario General del Plan y el Jefe de Estado Mayor.

Por ley de 30 de junio de 1955 se suprimen los diversos fondos de desarrollo económico existente entonces, y se crea un Fondo de Desarrollo Económico y Social. Tiene por finalidad asegurar la financiación de los proyectos previstos en el Plan nacional y en los programas regionales.

El Ministerio de Hacienda, es el encargado de administrar este Fondo, en colaboración con un Consejo de Dirección.

El Fondo está dividido en cuatro secciones: 1. Sección de Equipo Industrial, Agrícola, Comercial y Turístico. 2. Sección de adaptación industrial y agrícola y de descentralización industrial. 3. Sección de productividad. 4. Sección de construcción.

El Consejo de Dirección del Fondo de Desarrollo Económico y Social ejerce las atribuciones generales atribuidas antes a la Comisión de inversiones. Está encargado de examinar los programas de equipo financiados por el Estado y ayudar al Ministerio de Hacienda en la gestión del Fondo de Desarrollo Económico y Social.

Está compuesto por el Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos, como Presidente, el Secretario de Estado de Asuntos Económicos, como vicepresidente; el Secretario de Estado de Hacienda; los ministros de Industria y Comercio, de Agricultura, de Obras Públicas, Transportes y Turismo, de Trabajo y Seguridad Social, de la Construcción; el Gobernador del Banco de Francia, el Director General de Crédito Nacional, el Gobernador del Crédito Rural, el Comisario General del Plan, el Director General de la Caja de Depósitos y Consignaciones, el Director General de la Caja Nacional del Crédito Agrícola, el Director General de Precios, el Director del Tesoro, el Director del Presupuesto. Participan en los trabajos del Consejo, cuando se tratan en él temas que les afectan, los demás ministros, y el Comisario de Urbanis-

mo.

El Consejo de Dirección tiene en su seno doce comités especializados, encargados del estudio de cuestiones específicas, tales como la intervención del Estado en favor de las inversiones de las empresas privadas; las ventajas financieras concedidas a las inversiones de ciertas ramas de actividad, o en favor del desarrollo regional, regímenes fiscales de las sociedades, etc.

Aparte de los ya mencionados, existen una serie de organismos de carácter técnico que representan un papel fundamental en la elaboración del plan. Estos organismos son el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda (S.E.E.F.), el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (I.N.S.E.E.), el Instituto Nacional de Demografía (I.N.E.D.), y el Centro de Documentación y Estudio del Consumo (C.R.E.D.O.C.).

De estos órganos el más importante es quizá el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda (S.E.E.F.). Es de carácter eminentemente técnico. Establece las perspectivas generales de desarrollo de la economía, y coordina los trabajos realizados por las diversas Comisiones de Modernización, evitando discrepancias, contradicciones o incompatibilidades entre ellos. Se creó en 1952, con la misión de servir de fuente de información a todos los servicios del Ministerio de Hacienda y asesorar al ministerio en la elaboración del presupuesto y de las cuentas nacionales.

El Centro de Investigación y de Documentación del Consumo (CREDOC) se creó en 1953, adscrito al Comité de Productividad, órgano independiente que luego se integraría en el aparato planificador. El CREDOC tiene la función de estudiar los problemas del consumo en Francia. Al elaborarse el tercer plan se solicitó la colaboración de este órgano, que ha participado activamente en el cuarto plan.

El Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos se creó en 1946, como órgano dependiente del Ministerio de Economía Nacional. Su misión fundamental es elaborar estadísticas de los hechos económicos.

El Instituto Nacional de Estudios Demográficos, se creó en 1945. Facilita a la Comisaría del Plan y a los otros órganos planificadores todos los datos necesarios relativos a la población.

Todos los ministerios económicos intervienen en la elaboración del plan, sobresaliendo entre todos ellos el de Hacienda por sus poderes excepcionales.

La labor de estos órganos de tipo nacional se ven complementados por la de ciertos órganos encargados de la elaboración de los planes regionales. Estos son el Comité de Planes Regionales, el Comité Interdepartamental, el Comité Regional de Expansión.

El primero está formado por el Comisario General Adjunto, y representantes de los ministros y gobernadores, y funcionarios locales.

El Comité Interdepartamental se creó en 1959. Está formado por los gobernadores, y otros funcionarios de competencia regional. Es el órgano encargado de estudiar, con carácter permanente, los programas regionales de inversión y los planes regionales.

El Comité Regional de Expansión está compuesto por miembros de los distintos cuerpos profesionales y funcionarios regionales.

La elaboración del plan francés comienza con la preparación de los estudios preliminares realizados por la Comisaría del Plan en contacto con diversos organismos, especialmente el S.E.E.F. En esta primera fase se establecen las líneas básicas del Plan, y el marco general en el que éste debe moverse. Estas perspectivas generales se presentan a estudio del Consejo Económico y Social y se publican posteriormente como "directrices para la elaboración del Plan".

Basándose en estas directrices, las Comisiones del Plan realizan los estudios de los sectores, (las comisiones verticales) y de los problemas (las horizontales) correspondientes a cada uno.

Los informes realizados por las Comisiones pasan luego a los servicios de la Comisaría del Plan y al servicio de Estudios del Ministerio de Hacienda, para su estudio resumen y coordinación. El estudio realizado es sometido otra vez a las Comisiones del Plan. Conseguida la síntesis de todos los trabajos se envía al gobierno y posteriormente al Consejo Superior del Plan y al Consejo Económico Social y, por último, al Parlamento, para su aprobación definitiva.

Existen diversas comisiones, encargada cada una de un sector económico: agricultura, construcción, energía, industrias de transformación, ultramar, química, siderurgia, transportes y comunicaciones. Además, otras comisiones estudian diversos aspectos económicos comunes a todos los sectores: financiación, mano de obra, desarrollo regional, productividad.

HOLANDA

El organismo principal en el campo de la planificación es el Central Planbureau (Oficina Planificadora Central).

Empezó a funcionar en 1945, pero sus estatutos y organización actual se aprobaron en 1947 por la Ley ya mencionada, que establecía las bases legales para la elaboración de los planes económicos del Gobierno.

La Oficina Central de Planificación está bajo el control del ministro de Asuntos Económicos, que nombra e instituye al Director y a los dos Subdirectores, en consul -

ta con los ministros de Agricultura, Pesca y Alimentos, de Tráfico y Canales, de Obras Públicas y Reconstrucción, de Asuntos Exteriores, de Asuntos Interiores, de Territorios de Ultramar y de Asuntos Sociales.

La Misión de la Oficina es la de "realizar todo lo referente a la preparación del plan económico central que periódicamente aprobará el Gobierno en beneficio de la coordinación de la política del Gobierno en los campos económico, social y financiero, así como la de someter las recomendaciones sobre cuestiones generales que puedan surgir en la realización del plan". (Art. 3).

La Oficina es un órgano puramente asesor; lo cual significa que el Gobierno no está obligado a cumplir los planes de aquélla, que son simples recomendaciones. Es, pues, un centro oficial de estudio e investigación económica, sin poder ejecutivo. Mantiene contacto con todos los organismos oficiales de carácter económico, en los cuáles está representada, como veremos al mencionar tales organismos.

En la oficina trabajan más de noventa personas, de las cuáles la mitad aproximadamente son títulos académicos, en la mayoría economistas, y la otra mitad está formada por personal auxiliar.

Está dividida en tres departamentos, y éstos, en secciones, en la forma siguiente:

I. Problemas Estructurales:

- Problemas Estructurales Generales.
- Análisis de Mercado y Ciclos Comerciales.
- Problemas Socioculturales.
- Comercio y Organismos Internacionales.

II. Planificación macro-económica a "corto plazo":

- Sección General.
- Presupuesto Nacional.
- Consumo e Inversión.
- Trabajo, Precios y Salarios.
- Sección Monetaria.

III. Ramas Industriales:

- Sección General.
- Industria Manufacturera.
- Agricultura.
- Otras ramas industriales.

Además de los planes anuales, como el de 1961, ya comentado, la Oficina de Planificación elabora planes de mayor duración. El primer plan que cubrió más de un año fue el de 1946-52. Posteriormente se han realizado dos planes de veinte años de duración: el de 1950-70 y el de 1960-80. El método seguido en la elaboración de estos planes es similar al de los planes anuales, explicado en este artículo.

La Oficina de Planificación Central envía también al Gobierno estudios trimestrales sobre la situación econó -

mica en los que se hacen previsiones sobre los meses inmediatos.

Otro organismo que juega un papel fundamental en la elaboración de los planes es el Comité Planificador Central, creado por la ley antes citada, organismos asesor del Ministro de Asuntos Económicos y de la Junta de Dirección de la Oficina de Planificación Central.

Sus miembros (cuyo número esta comprendido entre quince y treinta) son elegidos por los Ministros antes mencionados, cada uno de los cuáles tendrá un representante en el Comité. Los demás miembros son representantes de otros organismos oficiales y de la industria y personas de prestigio en el campo científico o en cualquier otro "que considere adecuado para apreciar el trabajo de la Oficina Planificadora Central y para dar directrices a este respecto", y son nombrados, así como el Presidente del Comité, por el Ministro de Asuntos Económicos, después de consultar a los otros Ministros antes citados.

El Ministro de Asuntos Económicos puede formar, después de consultar con los Ministros interesados y con el Comité Planificador Central, Comités de Trabajo, con la misión de asesorar y ayudar a la Junta Directora de la Oficina Planificadora Central en la elaboración de las diferentes partes del plan.

Cada Comité de Trabajo está formado por representantes de la Oficina Planificadora Central de cada Ministerio afectado y de la industria y otros sectores económicos interesados en la parte estudiada.

El Presidente y los miembros de cada Comité de Trabajo son también nombrados y destituidos por el Ministro de Economía, de acuerdo con el Ministro correspondiente.

Un importante órgano en la preparación de los planes es el Consejo de Asuntos Económicos, compuesto por todos los Ministros de los departamentos económicos. A las reuniones de este Consejo puede asistir el Director de la Oficina Planificadora Central.

La Oficina Central de Estadística es la fuente más importante de suministro de datos para la Oficina Planificadora del Plan en la realización de los planes económicos. Está adscrita al Ministerio de Economía, dependiente directamente de la Comisión Central de Estadística, sin cuyo consentimiento no puede realizar investigaciones estadísticas ni publicar ninguna obra.

El Consejo Económico y Social asesora al Gobierno sobre las tendencias de la opinión pública en el campo industrial y sobre los problemas más importantes de dicho sector, interviniendo así indirectamente en la elaboración de los planes económicos. Este Consejo está compuesto por representantes de los empresarios y obreros y por expertos independientes, por partes iguales, y es el órgano superior de la organización industrial. A las reuniones de este Consejo Económico y Social asisten representantes de los Ministros interesados.

Los empresarios y los obreros están representados en el Comité Planificador Central y en el Consejo Económico y Social a través de sus organizaciones superiores.

Las asociaciones más importantes de los empresarios son la Federación Social Central de Empresarios, la Asociación de Empresarios Católicos y la Asociación de Empresarios Cristianos Protestantes.

Las asociaciones superiores de obreros son la Federación Holandesa de Sindicatos, la Federación Católica de Sindicatos.

El plan económico central holandés sufre tres revisiones antes de llegar a su forma definitiva. Es decir, que el plan último se ve precedido por tres borradores o proyectos del plan. El proceso total que se sigue es el siguiente:

La Oficina Planificadora Central elabora un proyecto de plan o primer borrador. Para realizarlo se basa en los datos proporcionados por la Oficina Central de Estadística por los distintos Ministerios, por el sector privado y, naturalmente, en sus propios conocimientos económicos.

Este plan debe ajustarse a los principios de la política económica vigente. La oficina conoce en cada momento esta política, ya que mantiene un contacto regular con los Ministerios del campo económico y toma parte, generalmente, en las reuniones de los diversos Comités interministeriales encargados de estudiar aspectos específicos del campo económico y en los que el Director de la Oficina Planificadora Central suele actuar como Presidente o Secretario.

Por otro lado, los planes han de tener en cuenta el presupuesto nacional. Este no es una simple lista de los ingresos y gastos del Gobierno previstos, sino que constituye un verdadero programa económico al incluir todos los sectores fundamentales de la contabilidad nacional.

Este primer borrador de plan es enviado a los distintos Ministerios para que éstos hagan la crítica correspondiente.

Una vez conocida la opinión de los Ministerios, la Oficina Planificadora Central realiza un segundo proyecto del plan, que se envía a informe del Comité Planificador Central.

A la vista de dicho informe, la Oficina Planificadora Central elabora el tercer proyecto de plan, que se envía al Consejo de Asuntos Económicos para que emita su juicio correspondiente.

Después de conocer los informes de los organismos mencionados, la Oficina Planificadora Central elabora el plan definitivo, que se pone a disposición del Gobierno.

Al estudiar la planificación económica de Holanda hay que aludir necesariamente a la planificación física, dada su extraordinaria importancia en el desarrollo económico de los Países Bajos.

La muralla de diques que, alineados a lo largo de toda la costa, defienden el país de la invasión del mar; el asombroso afsluitdijk, que comunica y acerca las provincias de Friesland y Noord Holland y constituye una gran defensa contra los ataques del mar; la conversión del Zuiderzee en un lago (Yssel) de agua dulce, que recoge las aguas del río Yssel, antes perdidas en el Océano, y que ha evitado la contaminación por la sal marina de las tierras colindantes; la "creación" de extensas regiones (polders) sobre las zonas antes ocupadas por el mar, que aumentarán en un 7 por 100 la superficie total del país; la construcción sobre los nuevos polders de espléndidos pueblos, dotados de todos los servicios necesarios y comunicados por una densa y magnífica red de carreteras; el establecimiento de granjas agrícolas, perfectamente planeadas y cuya localización ha sido concienzudamente estudiada; las obras realizadas en las "áreas poco desarrolladas"; el llamado "Plan Delta", de construcción de diques que cierran el paso a cuatro enormes brazos de mar; el Plan de Waddenzee, o tendido de presas en los canales existentes entre las islas de Wadden para formar otro gigantesco lago artificial; las obras del puerto de Rotterdam (Europort); los planes de urbanización de todo el oeste de Holanda, etc., son aisladamente maravillosas realizaciones técnicas, pero en el conjunto del país son obras de un claro y predominante carácter económico, que constituyen por su envergadura y su planteamiento, verdaderos planes económicos.

Por ello, vamos a explicar brevemente la organización de esta planificación física en las tres esferas; nacional, regional y local.

En la esfera central o nacional, los órganos más altos de la planificación son la Corona y el Consejo de Estado. Ellos aprueban los planes nacionales y regionales y deciden sobre las reclamaciones presentadas contra los planes municipales y planes de desarrollo parcial (que afectan a varias divisiones administrativas).

Bajo ellos, está el Ministro de Reconstrucción y Vivienda (conocido también con el nombre de Ministro de Vivienda y Edificación). El aprueba los planes de reconstrucción y los planes regionales y supervisa los planes nacionales y de desarrollo parcial.

Para ayudar al Ministro existen dos servicios de carácter técnico: la Jefatura Central de Reconstrucción y Vivienda y el Servicio Central de Planificación Física.

El primero asesora al Ministro en las reclamaciones relativas a los planes municipales y de desarrollo y en la aprobación de los planes de reconstrucción. La Jefatura tiene delegaciones en todas las provincias.

El Servicio Central de Planificación Física está formado por un Comité y una Oficina Permanentes. El Comité tiene como fin coordinar los planes parciales y es órgano asesor en la preparación y revisión de los planes nacionales y en la preparación de los planes regionales y municipales de desarrollo y en todo asunto relacionado con la planifica-

ción en general. Está compuesto por nueve miembros representantes de los Ministerios del Interior, de Reconstrucción y Vivienda, de Asuntos Económicos, de Agricultura, de Pesca y Alimentos, de Educación, Artes y Ciencias, de Asuntos Sociales y Sanidad, de Servicios Sociales, de Transportes y Canales y de Hacienda.

La Oficina Permanente se encarga de la parte técnica y administrativa del trabajo del servicio. Realiza investigaciones relativas a la planificación y proporciona información a los Ministros y a ciertas organizaciones relacionadas con la planificación.

Según la Ley de Planificación Nacional y Regional de 1950, los planes nacionales son preparados por el Servicio Central de Planificación Física.

Después, son publicados para conocimiento del público, para que las personas afectadas por el plan puedan dirigir sus reclamaciones a la Corona, la cuál, después de oír al Consejo de Estado y al Departamento de Disputas Administrativas, pronuncia su veredicto. Aceptado el plan, se vuelve a exponer al público durante cierto plazo, pasado el cuál entre en vigor.

En el ámbito regional, los organismos que dirigen y realizan la planificación son, además de los de carácter nacional ya citados, los siguientes:

Los Estados Provinciales, encargados de revisar y aprobar los planes.

Los Estados de Diputados, que son órgano asesor en los planes nacionales, proponen y supervisan los planes regionales, proponen y aprueban los planes municipales, los de construcción y los que hemos llamado parciales.

El órgano asesor técnico de las autoridades provinciales (Estados de Diputados y Provinciales) es el Servicio Provincial de Planificación Física.

Este servicio provincial está constituido, igual que el nacional, por un Comité, una Oficina Permanente y un Comité para el Desarrollo Municipal. Puede formar también los Comités de Expertos que considere necesarios.

El Comité Permanente está formado por representantes de los Municipios afectados por los planes, por expertos en los diferentes sectores de la planificación y por un inspector de la Vivienda. Su misión es la de asesorar a la Diputación en la preparación de los planes.

El Comité de Planes Municipales de Desarrollo es órgano de asesoramiento en la preparación de los planes municipales de reconstrucción y desarrollo, y está formado por especialistas de los distintos sectores que entran en los planes municipales de desarrollo.

La Oficina asesora a los Estados de Diputados y provinciales en los trabajos técnicos y administrativos de los planes.

Los planes provinciales son preparados por el Servicio Provincial de Planificación Física, en consulta con el Servicio Central de Planificación Física. Elaborado el plan, se somete, durante dos meses, a conocimiento del público para que las personas afectadas expongan a los Estados de Diputados los daños que puede ocasionarles. Este organismo tiene que oír la opinión del Comité Permanente del Servicio Provincial de Planificación en relación con las quejas de los particulares. Aprobado el plan, se somete otra vez al público durante tres semanas. Las personas afectadas pueden presentar recurso contra el plan ante la Corona, la cual tiene en cuenta en su decisión la opinión del Consejo de Estado.

Rechazado un plan, los Estados Provinciales están obligados a preparar uno nuevo o revisar el anterior en el plazo fijado por la Corona. Si no lo hacen, la Corona puede encargar que lo realice el Servicio Central de Planificación Física.

En la esfera municipal los organismos superiores son: el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal, asesorados por el Departamento de Planificación en las ciudades o pueblos importantes y por los Asesores de Planificación en los pueblos pequeños.

La Ley de la Vivienda de 1901 establecía que el Colegio Ejecutivo formado por el Alcalde y los "Hombres Viejos" (Aldermen) haría los proyectos de planes de desarrollo y reconstrucción para todo el territorio municipal o parte de él. Los planes pasaban luego al Consejo Municipal o Ayuntamiento, que decide la aprobación o denegación del plan.

Aprobado el proyecto de un plan, se publica para que durante un plazo mínimo de cuatro semanas las personas afectadas puedan presentar objeciones. Terminado este plazo, el Consejo Municipal estudia las protestas presentadas y aprueba el plan, que es otra vez sometido a juicio del público durante catorce días. Pasados éstos, y en las dos semanas siguientes, el Colegio Ejecutivo somete el plan a la aprobación de las autoridades provinciales (Colegio Ejecutivo Provincial o Estado de Diputados). En las seis semanas siguientes las personas que presentaron objeciones al plan pueden dirigir sus quejas a este organismo provincial. Si éste rechaza el plan, el Consejo Municipal y las personas afectadas pueden recurrir a la Corona en contra de tal denegación o de su aprobación, respectivamente.

Rechazado un plan, las autoridades municipales están obligadas a preparar otro en los doce meses siguientes. Si no lo realizan, las autoridades provinciales tienen poder para encargarse de la realización de tal plan, en sustitución de aquéllas.

La Ley de Planificación Regional y Nacional de 1950 dice que todo plan municipal tiene que estar de acuerdo con el plan regional correspondiente. En caso contrario, las autoridades provinciales pueden introducir los cambios necesarios en los planes municipales. Si un plan de desarrollo municipal está en contradicción con el plan regional, aquél queda automáticamente derogado al entrar este segundo en vi-

gor.

Las mismas reglas son aplicables a los planes municipales en relación con los planes nacionales.

Todos estos organismos provinciales y locales están bajo el control de un Consejo ministerial, formado por el Ministro de la Presidencia, el de Asuntos Interiores, el de Vivienda y Edificación, el de Tráfico y Canales, el de Asuntos Económicos, el de Hacienda y el de Agricultura. El Director de la Oficina de Planificación Física puede asistir a las reuniones de este Consejo.

Una característica fundamental de la organización planificadora holandesa es la gran descentralización. Como hemos visto, cada municipio y cada provincia tiene sus propios departamentos de planificación.

INGLATERRA

Durante la guerra se creó, a la cabeza de la Administración, un Gabinete de Guerra, del que dependían unos Comités, cinco al principio: Consejo de Producción, Comité de Política Económica, Comité de Política Alimenticia, Comité de Política Interior y el Comité del Presidente. Este último era el más importante. Su papel era solamente asesor pero a sus recomendaciones se les daba un gran valor y se cumplían en la mayoría de los casos.

Después de la guerra, la organización económica en Inglaterra estaba formada por cuatro escalones u órdenes jerárquicos. La suprema autoridad en materia económica era el Consejo de Ministros (The Cabinet). Pero éste delega su trabajo en Subcomités y así, en la práctica, la suprema autoridad en materia económica es el Sub-Comité Económico, presidido por el Presidente (Lord President) y conocido como el Comité del Presidente (Lord President's Committee). Está compuesto por los ministros de carácter económico: Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer), el Presidente de la Junta de Comercio, el Ministro de Trabajo, el de Energía y Combustible, el de Transporte, el de Agricultura, el de Alimentación y el de Planificación Rural y Urbana.

Este Comité está asesorado por otro llamado Steering Committee, formado por funcionarios de los principales ministerios económicos y de la Sección Económica, de la Oficina Central de Estadística y de la Oficina del Presidente. (Lord President's Office).

Estos dos Comités de carácter político, están asesorados por tres organismos de tipo técnico: La Secretaría del Presidente (Lord President's Secretariat), la Sección Económica de la Secretaría del Consejo (Economic Section of the Cabinet Secretariat) y la Oficina Central de Estadística (Central Statistical Office) formados por economistas y estadísticos. La Sección Económica del Cabinet Secretariat, asesoraba a los ministros en los problemas económicos y realizó algunos planes, que realmente no merecían tal nombre

pues eran simples recomendaciones o bien estudios puramente descriptivos de la situación económica.

El cuarto escalón, debajo de los tres anteriores, está formado por los distintos ministerios de carácter económico que después de la guerra eran el del Tesoro, la Junta de Comercio, el Ministro de Trabajo, el de Combustible y Energía, el de Agricultura, el de Alimentación, el de Transporte, el de Obras Públicas y el de Planificación Rural y Urbana.

Cuando Sir Stafford Cripps fué nombrado Chancellor of the Exchequer asumió la dirección de toda la planificación económica. Para realizar tal función, se creó una Secretaría Económica, con categoría de ministerio pero dependiente del Ministro de Hacienda. En 1947 se crearon una Junta de Planificación (Planning Board) y un Servicio Central de Planificación Económica (Central Economic Planning Staff).

En julio de 1961, The Chancellor of the Exchequer anunció la propuesta de creación de un órgano planificador, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico.

Después de analizar las funciones de la Junta de Planificación Económica y del Comité Consultivo Nacional de Producción, señalaba que "ha llegado el momento de mejorar la coordinación de estas actividades".

Y en septiembre de este año declaraba: "Creo que ha llegado el momento de establecer un sistema nuevo y más efectivo para la coordinación de los planes y previsiones de los principales sectores de nuestra economía. Es necesario estudiar centralmente los planes y perspectivas de nuestras principales industrias, correlacionarlos unos con otros y con los planes oficiales sobre el sector público, adaptándolos a las perspectivas de la economía en su conjunto, incluyendo la vital balanza externa de pagos".

"Propongo la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Económico. Su presidente sería el Chancellor del Exchequer, y serían miembros uno o dos ministros tales como el Presidente de la Junta de Comercio y el Ministro de Trabajo. El Consejo se compondría de unos veinte miembros, asistidos por un personal adecuado".

A principios de 1962 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Económico (National Economic Development Council) popularmente conocido desde el principio con el nombre de "Neddy".

Está compuesto por 17 miembros, entre ellos el Chancellor of the Exchequer, el Presidente de la Junta de Comercio, los ministros de Trabajo, el Presidente de la Comisión de Transportes, el Presidente de la Junta Nacional del Carbón, representantes de los Sindicatos, empresarios prestigiosos, economistas y otras personalidades del mundo económico.

Según el propio Ministro de Hacienda, las funcio -

nes del Consejo Nacional de Desarrollo Económico son:

a) Examinar la evolución de la economía del país, concediendo especial atención a los planes para el futuro, tanto en el sector privado como en el público.

b) Considerar cuáles son los obstáculos para un crecimiento más rápido, qué medidas pueden tomarse para mejorar el desarrollo económico, la fuerza competitiva, en otras palabras aumentar la tasa de crecimiento.

Un órgano que influye indirectamente en la planificación es la Comisión Nacional de Rentas (National Incomes Commission), conocida por el nombre de Nicky, establecida en Noviembre de 1962. Su función es ser árbitro en los problemas de salarios planteados entre obreros y patronos y estudiar los problemas relativos a los ingresos. Su influencia en la planificación es clara, dada la importancia del problema a su cargo y sus relaciones de dependencia con el NEDC.

En el campo sectorial la planificación tiene gran importancia en Inglaterra. Los distintos órganos sectoriales han elaborado los planes correspondientes. La Junta Nacional del Carbón publica su "Plan del Carbón" en 1950. También se publicaron planes sectoriales para la electricidad, gas.

NORUEGA

Noruega presenta una de las economías más controladas y planificadas que existen. Ya antes de la última guerra mundial existían numerosos controles y la red intervencionista se ha ido ampliando paulatinamente, sobre todo después de la guerra al hacerse más patentes y generales las razones en pro de la planificación. Hoy un criterio socialista impregna toda la política económica noruega.

En 1945 se crea dentro del Ministerio de Hacienda la Sección de Política Monetaria que puede considerarse el primer organismo de planificación general existente en Noruega. (1)

En 1948, este organismo pasa al Ministerio de Comercio, bajo el nombre de Sección del Presupuesto Nacional, que vuelve otra vez al Ministerio de Hacienda en enero de 1952. En el verano de dicho año se crea la División Económica del Ministerio de Hacienda, como órgano encargado de los problemas generales de la política presupuestaria, la inversión pública, el crédito, la política presupuestaria, la inversión pública, el crédito, la política monetaria, etc.

La División Económica estaba formada por varias secciones fundamentales: la de Política Monetaria, la de Rentas, y la Bancaria y Crediticia.

(1) Royal Norwegian Ministry of Finance. Extension of Economic Planning. Government Bill N.1. Supl. N. 1 Oslo 1963.

Además de estos organismos de tipo general, existen también organismos planificadores dentro de otros ministerios.

En el Ministerio de Industria, la División de Investigación y Planificación es el órgano principal de la planificación del sector industrial. Está dividida en dos Secciones: la de Investigación y Estudios generales, encargada de los aspectos generales de la política industrial, y la de Planificación y Estadística, encargada, como indica su nombre, de la obtención de información estadística y de los programas industriales generales de desarrollo.

En el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, existe otra División de Investigación, que se encarga de la coordinación de la planificación de este sector. Está formada por dos secciones: la Sección Económica, encargada de los programas a largo plazo, los Presupuestos nacionales, la estadística, la investigación, etc.; y la Sección de Presupuestos fiscales y los programas de inversión.

El Ministerio de Pesca tiene también su órgano planificador propio, la División de Planificación y Desarrollo.

Otro ministerio que interviene en la planificación económica general es el Ministerio de Comercio, a través de sus Divisiones Monetaria, de Comercio Exterior y de Marina Mercante.

Los demás ministerios no tienen un órgano planificador especial. La coordinación de tales ministerios con la planificación nacional se lleva a cabo a través de los órganos centrales de esos ministerios.

En diciembre de 1962 se ha aprobado una ley que crea, dentro del Ministerio de Hacienda, un órgano encargado de la planificación económica general a largo plazo.

Noruega dispone también de órganos encargados de la planificación regional. En 1949 se creó una Oficina de Planificación en algunas regiones, existiendo actualmente 18 oficinas planificadoras. Estas Oficinas realizan estudios anuales sobre el desarrollo de su zona, que son la base de los proyectos elaborados.

En 1961 se integraron el Fondo de Desarrollo del Seguro de Paro y el Fondo de Desarrollo del Norte de Noruega, formando un organismo único, el Fondo de Desarrollo Regional, destinado a estimular el desarrollo económico de las áreas más retrasadas, a través, principalmente, de la concesión de préstamos.

En Noruega el presupuesto constituye un verdadero plan Económico. La elaboración del presupuesto sigue el proceso siguiente:

En junio, el Comité Ministerial elabora un estudio con los objetivos económicos básicos y las directrices para

la preparación de los distintos presupuestos.

Una vez elaborados estos presupuestos, se someten al Comité del Presupuesto Nacional, aunque tales presupuestos se han sometido previamente a cierta coordinación entre los diversos ministerios. Después pasan al Comité Ministerial, que comprueba si los presupuestos se han ajustado a las directrices de aquél emanados, si son compatibles los diversos objetivos establecidos, etc. y a la vista del conjunto de los presupuestos, establece nuevas directrices y aconseja las modificaciones pertinentes.

Recibidas estas nuevas instrucciones y modificaciones, cada ministerio adopta a ellas su proyecto de presupuestos, poniéndose para ello de acuerdo con los otros ministerios para coordinar todos los proyectos de acuerdo con las nuevas instrucciones.

Reelaborados los presupuestos se someten de nuevo al Comité Ministerial y, por último, al Consejo de Ministros.

Finalmente, se discuten en el Parlamento, primero por una Comisión especial y luego por el Pleno.

La planificación económica la realiza un Comité de cinco ministros, cada uno de los cuáles dispone de un conjunto de expertos económicos. Cada uno de tales ministros realiza un plan de su sector, que se somete a la Oficina Central del Ministerio de Comercio, donde se analizan y coordinan todos los planes en un sólo plan general que se somete al Comité Ministerial.

PORTUGAL

En el primer plan de desarrollo (1953-58) el órgano planificador superior era el Consejo Económico, que es un pequeño Consejo de Ministros, formado por los ministros de la Presidencia, de Hacienda, de Marina, de Obras Públicas, de Provincias de Ultramar, de Economía, de Comunicaciones, de Corporaciones y Previsión Social, y por los Secretarios de Estado, de Agricultura, de Industria, y, eventualmente, de Comercio, y presidido por el Presidente del Consejo o por el Ministro de la Presidencia.

El Consejo Económico era el encargado de establecer los grandes objetivos de la política económica, distribuir los estudios planificadores entre los ministerios interesados, aprobar el proyecto de plan, que le somete el Ministro de la Presidencia, y aprobar las previsiones de distribución de gastos a lo largo del plan, una vez aprobado éste y convertido en ley.

Los ministerios son los encargados de estudiar, por indicación del Consejo Económico, las necesidades previstas durante el periodo de vigencia del plan y los medios adecuados para satisfacerlas. También tienen que analizar los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística.

Coordinados los estudios de los ministerios y aprobados por el Consejo Económico, se encarga a aquéllos el estudio de aspectos concretos de su respectiva competencia. Así, el Ministerio de Economía se encarga de señalar las directrices de la política económica a seguir durante el plan; el de Hacienda, de prever el volumen global de las inversiones y su distribución entre el sector privado y el público, señalar las fuentes de financiación y las medidas oportunas para asegurar la estabilidad monetaria, y todos deben estudiar las inversiones propuestas para sus respectivos sectores.

Para coordinar y resumir los informes de los distintos ministerios existe, bajo la dirección del Ministro de la Presidencia, un grupo de trabajo.

El Instituto Nacional de Estadística colabora activamente en la planificación, realizando los estudios que le encarga el Ministro de la Presidencia, del cual depende aquél.

En la elaboración del Primer Plan de Desarrollo se encargó al Instituto que estudiara especialmente las previsiones sobre el crecimiento de la población, las necesidades, el consumo y el empleo; el análisis del crecimiento normal de la renta nacional y la determinación de las tasas de aumento necesarias para mantener el nivel de vida per capita; y el estudio de los factores de influencia más importante sobre el crecimiento de la renta nacional.

Aprobado el proyecto de líneas generales del plan, el INE tiene que realizar estudios más concretos y profundos sobre la evolución de la economía.

El llamado Centro de Estudios Económicos, formado por personas de reconocida competencia en el campo de la economía, está encargado de informar sobre los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística.

En noviembre de 1957 (a finales ya del Primer Plan de Desarrollo que duró de 1953 a 1958) se creó la Inspección Superior del Plan, dentro de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo. Su misión era la de reunir y coordinar los estudios de los diferentes ministerios y preparar la información necesaria para la elaboración del plan.

En octubre de 1959 se creó la Comisión Inter-Ministerial de Desarrollo, dentro también de la Presidencia del Consejo, destinada a coordinar la labor de la Inspección Superior y de los ministerios y organismos, públicos y privados, que intervienen en la labor planificadora. Está constituido por representantes de organismos públicos interesados en el plan y pueden asistir a sus reuniones representantes del sector privado cuyas empresas caigan dentro del ámbito planificado.

La Comisión funciona en sesión plenaria y en grupos de trabajo. Estos son: Agricultura, Silvicultura y Ganadería; Industria y Energía; Pesca y Marina Mercante; Trans-

127.
portes y Comunicaciones; Investigación y Enseñanza Técnica; Provincias de Ultramar.

Para la preparación del Tercer Plan se ha acordado que la Inspección Superior deberá presentar al Consejo Económico las líneas generales del plan. Y aprobadas éstas, deberá aquélla elaborar el "programa global de desarrollo," sometido a la consideración del Consejo Económico. Aprobado éste, la labor de la Inspección consistirá en seleccionar y coordinar los proyectos elaborados por los distintos ministerios.

Como vemos, en la elaboración del Tercer Plan la Inspección Superior se ha convertido en el órgano fundamental de todo el sistema planificador.

La Inspección mantiene un contacto permanente con los centros de investigación, órganos corporativos y asociaciones profesionales. Y, sobre todo, trabaja en estrecho contacto con la Comisión Interministerial.

Está dividida en los siguientes sectores: Agricultura; Pesca e Industria, Electricidad, Transportes y Comunicaciones, Investigación y Enseñanza Técnica, Provincias de Ultramar, Financiación y Estudios Generales.

En resumen, la elaboración del Primer Plan siguió este proceso:

1. El Consejo Económico señala las líneas generales del plan, distribuye el trabajo entre los ministerios interesados y encarga al I.N. de Estadística, a través del Ministerio de la Presidencia, el estudio de determinados aspectos de la planificación.
2. El estudio del I.N.E. se somete a la consideración de los distintos ministerios y a la del Centro de Estudios Económicos.
3. Los trabajos realizados en los diferentes ministerios se coordinan y resumen por un grupo de trabajo dependiente del Ministro de la Presidencia, el cuál presenta la propuesta al Consejo Económico.
4. Aprobada la propuesta general por el Consejo Económico, se encarga al I.N.E. y a los distintos ministerios el estudio de aspectos concretos del plan de sus respectivas competencias.
5. Coordinados a su vez estos estudios en forma análoga a la señalada para la fase anterior, el proyecto de plan se aprueba por el Gobierno.
6. Terminada la fase ejecutiva, se inicia la tarea del Poder legislativo con el envío simultáneo del proyecto de plan por el Gobierno a la Cámara Corporativa y a la Asamblea Nacional.
7. Aprobado el proyecto por la primera, convertido en ley por la segunda, el plan, con las enmiendas realizadas, es aprobado por el Gobierno en su forma definitiva; y el Consejo Económico es el encargado de aprobar las pre -

visiones de la distribución de los gastos a lo largo de todo plan.

En la elaboración del Tercer Plan el proceso aprobado ha sido el siguiente:

1. La Inspección Superior del Plan deberá presentar el Consejo Económico las líneas generales del plan.

2. Aprobadas por el Consejo tales líneas generales, la Inspección Superior elaborará, con la colaboración de los organismos, un informe conteniendo el "programa global de desarrollo" proyectado para 1965-1970, que se someterá a la aprobación del Consejo Económico. Para su realización, la Inspección se basará en los estudios realizados por los distintos ministerios y por los organismos a los que la Inspección haya pedido su colaboración.

3. Aprobado dicho programa, la Inspección, en colaboración con la Comisión Inter-Ministerial, seleccionará y coordinará los proyectos elaborados por los distintos Ministerios, presentando su resultado al Consejo Económico.

4. Aprobado dicho proyecto, se envía por el Gobierno a la Cámara Corporativa y a la Asamblea Nacional, siguiendo después los trámites señalados en el procedimiento anterior.

SUECIA

En 1944 se creó la Comisión Planificadora Económica de Post-Guerra, bajo la dirección del famoso economista Gunnar Myrdal. Estaba formada por miembros del Riksdag, y representantes de grupos económicos y sociales, en número de 21. Su papel era solamente asesor o de estudio sin que sus trabajos tuvieran fuerza ejecutiva. Se componía de nueve subcomités, a cada uno de los cuales se le encomendó el estudio de una de las materias siguientes: 1) Problemas Monetarios de Comercio Exterior. 2) Planificación y Organización del Empleo. 3) Problemas laborales. 4) Ampliación del Consumo y Control de calidades. 5) Problemas de Pagos (?). 6) Problemas de las materias primas. 7) Problemas de la Vivienda. 8) Problemas agrícolas. 9) Control de los Monopolios.

RUSIA

El caso ruso es un caso extremo, y, por tanto, interesante. En ningún otro país la planificación ha llegado a ser tan amplia y tan profunda. La intervención del Gobierno se ha extendido a todos los sectores, y todos ellos han entrado en la órbita planificadora. La planificación económica ha estado subordinada, como los otros aspectos de la actividad oficial, a la política, pero de todas formas, el experimento soviético es muy interesante, al menos como ejemplo de una planificación extrema, realizada sobre unas ideas políticas materialistas que predominan sobre todas las de otro carácter.

La diferencia entre economía planificada y economía dirigida, establecida en el primer capítulo de este trabajo, tiene un claro ejemplo en el caso de la economía rusa. Esta economía es "dirigida" o "central" desde los primeros momentos de la formación del regimen soviético. Pero no es planificada hasta mucho tiempo después. Si bien es cierto que la idea de la planificación va formándose enseguida en la mente de los políticos rusos, comprobándose así que si la planificación no implica un alto grado de intervencionismo, éste, al contrario, exige la existencia de una planificación integral.

Desde su subida al poder, en octubre de 1917, los soviets intentan cambiar profundamente el sistema anterior, pero lo hacen por medidas escalonadas, cada vez más fuertes e intervencionistas. Este escalonamiento está patente en estas palabras de Lenin: "Después de las nuevas medidas esenciales, después de la nacionalización de los bancos, después de la iniciación del control obrero, muchas cosas se verán más claras y la experiencia dará muchas ideas nuevas, pues tal experiencia será la de millones de hombres, la experiencia de la edificación de un nuevo regimen económico con la participación consciente de millones de hombres".

Estas ideas forman parte todavía del periodo de "capitalismo de Estado", que limita pero respeta todavía, en parte, la propiedad privada.

"El regimen económico que intenta implantar la Revolución de Octubre es un regimen mixto que hace pensar en el realizado, por ejemplo, en Checoslovaquia en 1945-46 o al existente en China hasta la campaña de la Colectivización (1955). No es difícil deducir del carácter del regimen planeado el momento y la forma en que se plantearía en la URSS el problema de la planificación si se hubiera seguido realmente el camino del capitalismo de Estado. La experiencia efectiva de las democracias populares en un cierto momento de su evolución reafirma las deducciones así obtenidas. Los intentos de planificación hubieran surgido de dos fuentes paralelas, a saber, del deseo, en primer lugar, de influir y de dominar enseguida el mercado, todavía existente aunque más o menos regulado y, en segundo lugar, de la necesidad de coordinar la acción de los poderes públicos en estos dominios, en los que ellos hubieran tomado la responsabilidad directa, bien bajo forma de control o bien bajo forma de gestión administrativa".

En los primeros tiempos del regimen comunista no existían unas normas o directices claras de política económica. (15) Como ocurre en todas las revoluciones, la política de los primeros momentos fué predominantemente negativa.

-
- (2) Formation du Systeme Sovietique de Planification. Cres. law. Bobrowski. Mouton, Paris. 1965. pg. 17.
 - (3) The Development of the Soviet Economic System. Alexander Baykov. Cambridge University Press, 1950.

130

Era más importante destruir el sistema existente que construir una estructura nueva o complementaria. Sólo había una idea clara: aumentar la intervención del Estado socialista, reforzar las riendas de su poder a todos los sectores y a todas las regiones. En parte, estaba justificada tal actitud, porque la herencia del régimen anterior, de la guerra y de la revolución era terriblemente trágica. El hambre, la esclavitud, no aconsejan, en general, medidas moderadas. La destrucción, las muertes, o la guerra exacerbaron los espíritus. Los crímenes y la sangre de la revolución movidos por el odio y la venganza, terminaron por poner unas sólidas bases para un movimiento político que se alimentaba, como fertilizante maravilloso de tales trágicos ingredientes.

En relación con la agricultura, el punto fundamental de la política económica de aquellos tiempos era la colectivización, la supresión de la propiedad privada y su transferencia a "la colectividad", representada por el Estado. La fórmula parecía sencilla, prescindiendo de motivos de justicia; liquidación de las grandes propiedades y su entrega a los campesinos, a través de la administración y de la propiedad del Estado. Así se decretó a principios de la revolución de Octubre de 1917. Pero como el odio era la fuerza principal de aquellos momentos dominaba la destrucción sobre la construcción. Muchos campesinos destruían los edificios y los bienes de las propiedades existentes. En otros lugares no se destruía, pero la distribución no se realizaba por los órganos oficiales, sino por el confiscamiento físico realizado por los campesinos individualmente, o por comités espontáneos. Así, el odio y la anarquía causaron grandes daños, que se sumaron a los anteriores.

El 19 de febrero de 1918 el Gobierno da una ley por la cual se nacionalizaron todas las tierras para distribuirse entre los ciudadanos capaces de trabajarlas, y se estimulaba la formación de granjas colectivas (kolkhozy). Otros decretos posteriores se ocupan también del problema de la colectivización.

En los primeros años, estos intentos de colectivización agraria fueron un claro fracaso. No existía una política claramente definida. Los campesinos opusieron gran resistencia a muchas de las medidas implícitas en la colectivización. El resultado fue una disminución de la producción. Un fenómeno análogo ocurrió en la industria. Como en el sector agrario, la norma fundamental era la supresión de la propiedad privada, la nacionalización de la industria.

En noviembre de 1917 se creó un Consejo Supremo de Economía Nacional, con la función de organizar la economía del país y preparar los planes y la política económica general. Dada la gran extensión geográfica de la URSS, el gran número de regiones aisladas o con transportes muy deficientes, la diferenciación (geográfica, racial, social,) de unas regiones a otras, y la falta de unas claras normas económicas y la inadecuada organización del sistema, la labor de este organismo, como la de los que le sucedieron, no llegó a todas las regiones ni se cumplió adecuadamente siendo

131.
las autoridades locales o regionales las que frecuentemen -
te daban las directivas económicas.

Por ello, las nacionalizaciones de empresas fue -
ron en los primeros momentos simples requisas, adueñándose
los comités de obreros del control de la empresa e imponien -
do unas absurdas normas de administración que obligaron pron -
to a cambiar tal sistema e implantar la movilización efecti -
va de todas las industrias básicas. Así se acordó en junio
de 1918, empezando por nacionalizarse la industria del hie -
rro y del acero, la química, la textil y la petrolífera.

Dada la íntima relación de unas industrias con o -
tras, se consideró inadecuada la nacionalización parcial, y
en diciembre de 1920 se nacionalizaron todas las empresas que
empleaban más de cinco trabajadores y utilizaran cualquier
clase de energía mecánica o más de diez trabajadores si no
usaban tal energía.

Como en la agricultura, el sistema de nacionaliza -
ción total de la industria fué un fracaso. La producción dis -
minuyó rápidamente, especialmente en las grandes empresas,
donde el control estatal era más directo y donde podía espe -
rarse que, al contrario, la nacionalización fuese más efi -
caz.

También se nacionalizó el comercio en noviembre de
1918, estableciéndose un Comité Alimenticio (Narkomprod) pa -
ra la compra de todos los artículos de consumo, y almacenes
y centros de distribución estatales, dejándose algunos alma -
cenes bajo la dirección de cooperativas, controladas por el
Narkomprod.

El reparto de productos se realizaba por el siste -
ma de ~~cartillas~~ de racionamiento; al principio existía una
sola categoría pero después (desde finales de 1918) se crea -
ron cuatro grupos, y más tarde se aumentaron las categorías,
llegándose hasta 30 grupos diferentes, que luego se reduje -
ron a cinco.

El comercio exterior fué pronto controlado también
por el Estado a través del sistema de licencias de importa -
ción y exportación, y luego por un monopolio total del Esta -
do (Abril de 1918).

Los bancos privados fueron también nacionalizados
en diciembre de 1917, convirtiéndose en otro enorme monopo -
lio estatal. En 1919 se completó el proceso estatificador, que
dando integrados todos los bancos en el Banco del Estado, con
vertido en Banco del Pueblo. Y el mismo camino siguieron to -
das las compañías de seguros privados.

En enero de 1920 se suprimió el Banco del Pueblo
pasando sus funciones y bienes al Departamento de Contabili -
dad y Presupuestos de la Comisaría de Hacienda. Hemos dicho
en otro lugar de este trabajo que a medida que es mayor la
intervención del Estado en la vida social, es más necesaria
la planificación general. Cuando la intervención es tan am -
plia como la que existía en la URSS en la época que estamos
estudiando, la coordinación y planificación general es abso -

lutamente necesaria. Por ello se hicieron pronto intentos para implantar unos planes generales en el campo económico.

A principios de 1919 se creó una Comisión de Distribución (Komissiya Ispolzovaniya), encargada de la concepción y distribución de los recursos entre los distintos sectores. La situación era tan difícil que su labor se limitó a atender a las necesidades más urgentes, sin poder ajustarse a planes científicos.

En marzo de 1919 se crea el Consejo de Trabajo y Defensa (S.T.O.), adscrito al Consejo de Comisarios del Pueblo (Sovnarkom R.S.F.S.R.), con la misión de servir como instrumento de coordinación entre las distintas Comisarías económicas.

El "comunismo de guerra", que sucede al capitalismo de Estado, y que se extiende de 1918 á 1920, tampoco implanta una verdadera planificación. Está dominado, como su nombre indica, por la idea de lucha y a ella se subordinan todos los otros aspectos, entre ellos el económico.

En este segundo periodo se planea la extensión a toda la industria de las nacionalizaciones implantadas en la agricultura y la banca durante el periodo precedente, la supresión del mercado organizado y se implanta el monopolio del Estado para algunos productos agrícolas y toda la producción industrial se pone a disposición del Estado y se refuerza el monopolio del Estado en el Comercio Exterior. Se organizan las Comunidades de Consumidores y se hace obligatorio el trabajo.

Todas éstas, más otras muchas medidas, hacen cada vez más necesaria la planificación. Una intervención tan amplia no puede realizarse de una forma incoherente. Poco a poco se va reforzando esta idea. Así, en el programa del partido comunista de marzo de 1919 se plantea ya la conveniencia de un plan general y en el Congreso siguiente de abril de 1920, se insiste en esta necesidad y se llega a establecer un esquema de programa de objetivos fundamentales. Pero, sin embargo, en este periodo de comunismo de guerra no se implanta ningún plan económico.

A primeros de octubre de 1921, en el Xº Congreso del partido, se inicia un nuevo periodo de la política económica rusa, el de la Nueva Política Económica.

En esta época se crea el Gosplan, o Comisión Nacional de Planificación. Los celos políticos, que invaden ya toda la vida rusa, son causa de que tal organismo tenga en sus orígenes unas atribuciones muy pequeñas cuando en teoría está encargado de planificar una economía sujeta por una tupida y extensísima red de intervenciones. Se quiere intervenir todo, se quiere que el Estado tenga en su mano todas las riendas de la actividad económica, pero a la vez, se teme el poder exagerado de un sólo órgano, y así, paradójicamente, se conceden pocas atribuciones a dicha Comisión de Planificación. Pero es cierto que ésta no fué la única causa de tal actitud. En aquellos momentos el concepto de planificación económica era muy diferente del que se tendría más tarde. Todavía no se conocían las dificultades metodológicas encerradas en la ela

boración de un plan. Se creía que éste era un simple programa de objetivos de producción y de medidas de un carácter predominantemente político.

La Nueva Política Económica intenta cambiar radicalmente el sistema anterior. Suprime las entregas obligatorias de productos, restablece las fuerzas del mercado y reduce la centralización de la política económica. Intenta establecer un sistema más cercano al capitalismo, concediendo mayor libertad al sector privado, aunque conservando amplias intervenciones. "No es extraño que en su época la N.P.E haya podido pasar a los ojos de la mayoría como una detención de la transformación socialista. Hoy está claro que se trataba en realidad de retroceder para saltar mejor".

Actualmente, el Gosplan es el responsable de la preparación de los planes anuales y dirige también a unos quince organismos encargados de la distribución de los materiales más importantes. Tiene también a su cargo la fijación de los precios, de todos los bienes, tanto de consumo como de inversión. Es el órgano de coordinación de todos los planes elaborados por los demás órganos, de nivel inferior, - que citaremos posteriormente.

La preparación del plan de veinte años 1960-1980 y de los planes quinquenales y septenales corresponde principalmente al Consejo Económico de Estado, creado en 1959.

Otros órganos encargados de la planificación nacional son los "Comités de Estado". Existen actualmente Comités de Estado para la Construcción, la Construcción Mecánica y la Automación, la Industria Química, la Radio-Electrónica, el Equipo Electrónico, el equipo de Aviación, los Metales Ferreos y no Ferreos, los Combustibles, la Energía Atómica, el Equipo Militar, la Construcción Naval y para la Coordinación de la Investigación Científica.

Estos Comités tienen por misión el establecer las normas técnicas standard, y de renovación de equipo, seleccionar los procedimientos de producción y los nuevos productos y, en general, el dirigir y **encauzar** el progreso técnico.

La creación de estos Comités fué consecuencia de la reorganización administrativa de 1957, que suprimió los ministerios sectoriales, sustituyéndolos por órganos territoriales (sovnarkhozes). Enseguida se puso de manifiesto la necesidad de disponer de algunos órganos que se encargaron, en sustitución de los ministerios suprimidos, de los problemas sectoriales, naciendo así los llamados Comités de Estado.

Otros cuerpos que intervienen en la labor planificadora, cada uno en su campo respectivo, son el Comité de Estado para el Trabajo y los Salarios, el Ministerio de Hacienda, el Banco de Estado, el Ministerio de Comercio, y otros ministerios.

La Administración Central de Estadística facilita al Gosplan y a los otros centros de planificación la información estadística de que dispone.

En el ámbito regional, el órgano central de la planificación es el Gosplan correspondiente a cada República,

estando supeditados todos los Gosplan, a su vez, al Gosplan Central de la URSS.

En 1961 el Territorio de la URSS se ha dividido en 17 regiones económicas. En cada una de ellas existe Consejo de Coordinación y Planificación, que se extiende, en general, sobre unos seis sovnarkh. ozes.

Otros órganos encargados de la planificación nacional son los "Comités de Estado". Existen actualmente Comités de Estado para la Construcción, la Construcción Mecánica y la Automación, la Industria Química, la Radio-Electrónica, el Equipo Electrónico, el Equipo de Aviación, los Metales Férreos y no Férreos, los Combustibles, la Energía Atómica, el Equipo Militar, la Construcción Naval y para la Coordinación de la Investigación Científica.

Estos Comités tienen por misión el establecer las normas técnicas standard, y de renovación de equipo, seleccionar los procedimientos de producción y los nuevos productos, y, en general, el dirigir y encauzar el progreso técnico.

La creación de estos Comités fué consecuencia de la reorganización administrativa de 1957, que suprimió los ministerios sectoriales, sustituyéndoles por órganos territoriales (sovnarkh. ozes). Enseguida se puso de manifiesto la necesidad de disponer de algunos órganos que se encargaran, en sustitución de los ministerios suprimidos, de los problemas sectoriales, naciendo así los llamados Comités de Estado.

Actualmente, en el ámbito regional, debajo del Gosplan, encontramos los Consejos Económicos Regionales (Soy narkhozes), bajo cuya autoridad están todas las empresas industriales de la zona, salvo las colocadas directamente bajo las autoridades locales o de las cooperativas y bajo la dirección de los Ministros de la Unión.

Según información oficial rusa(4) "Los sovnarkhozes deberán especialmente establecer y poner en marcha los planes de producción a largo y corto plazo, elaborar planes para la especialización de las empresas, para la cooperación en la producción y para las entregas de materias primas y de productos semi-terminados de unas a otras fábricas, tanto en el interior de una misma región como entre varias regiones o repúblicas; además, deberán elaborar planes relativos al aprovisionamiento de productos básicos y de equipo técnico".

El proceso de elaboración de los planes quinquenales y septenales es el siguiente:

En primer lugar, las autoridades políticas adoptan una serie de decisiones generales fundamentales relativas a la distribución de la renta nacional, la distribución de las inversiones, los objetivos generales de la producción, el desarrollo regional, etc.

A la vista de estas directrices de carácter político, el Gosplan elabora las llamadas cifras de control, especie de esbozo de plan todavía muy poco elaborado, que se someten a la consideración de las autoridades políticas, pasando al Comité Central y al Congreso del Partido. Simultáneamente, se ha iniciado la preparación de datos en los escalones inferiores, desde la empresa, o unidad mínima.

Los planes anuales siguen un proceso análogo. Se inician igualmente con las decisiones generales políticas, la elaboración de un esbozo de plan y la preparación de datos en los escalones inferiores, hasta llegar a la elaboración de un primer borrador de plan, que sirve de base para la elaboración de los planes particulares de los diversos sectores y órganos locales.

PAISES DEL BLOQUE COMUNISTA

YUGOESLAVIA

El 25 de mayo de 1946 se promulga una ley que establece la planificación en Yugoslavia y crea los órganos planificadores encargados de realizarla.

El órgano planificador supremo es la Comisión Planificadora Federal, con categoría de ministerio. Su misión era la de preparar los planes económicos, controlar su ejecución y además coordinar todos los planes económicos que se realizaran, a diversos niveles, en el país. Podía, también

(4) Etude sur la situation Economique de de l'Europe en 1957. N.U. Genève, 1958. Ch.I pg.39.

proponer al gobierno las medidas adecuadas para la realización de los planes.

En 1952, la Comisión Planificadora se convirtió en Administración Principal Planificadora y en 1963 en Instituto de Planificación Económica. Este Instituto tiene menores poderes que su predecesor, siendo sus atribuciones de carácter puramente técnico y asesor, sin fuerza ejecutiva ninguna. Su función es la de elaborar los planes de desarrollo, llamados planes "sociales" en Yugoslavia y comprobar su ejecución; se dedica a la teoría y metodología de la planificación.

El Instituto de Planificación está dirigido por un director y dos subdirectores. Uno de estos subdirectores tiene a su cargo los planes anuales y el otro los planes de mayor duración.

El Instituto emplea a 180 personas. Los Jefes y unos 40 miembros del Instituto son economistas; unos 20 son abogados, ingenieros, geólogos y otros especialistas y unos 60 son licenciados.

Dentro del Instituto existe un Comité de Expertos, formado por el Director, los dos Subdirectores y los Jefes de las divisiones técnicas. Normalmente entran también en él economistas de prestigio de fuera del Instituto y los directores de las oficinas de planificación regionales.

Está dividido en 13 divisiones: Producto Social y Renta Nacional; Inversiones; Balanza de Pagos; Consumo Personal y Problemas Sociales; Población, Empleo y Productividad; Desarrollo Regional; Industria, Energía y Minería; Agricultura; Bosques; Transporte y Comunicaciones; Construcción; Comercio Interior, Turismo y Artesanía; Investigación Económica y Metodología de la Planificación. Como vemos, esta clasificación es muy heterogénea. Por un lado, incluye divisiones sectoriales, como los de Agricultura, Industria, etc. Por otro, dedica algunas al estudio de las magnitudes macroeconómicas; Renta Nacional, Inversiones, Consumo, etc. Otra división se dedica a la teoría y metodología de la planificación.

Se creó también un órgano planificador en cada república, en cada distrito y en algunas "comunas". Los órganos planificadores de las repúblicas dependían directamente de la Comisión Planificadora, y tenían a su vez, por debajo de ellos a los organismos planificadores de los distritos, de los que dependían a su vez los órganos de las "comunas"; estableciéndose así una escala jerárquica entre las autoridades nacionales, las de las grandes regiones o repúblicas, las autoridades locales y las de las unidades planificadoras de los ministerios económicos.

En 1952 estos órganos planificadores regionales se sustituyeron por oficinas planificadoras, independientes entre sí, y dependiente solamente cada una del órgano administrativo local correspondiente.

La información utilizada por el Instituto de Planificación

ficación procede fundamentalmente del Instituto de Estadística.

Otros muchos organismos cooperan en la planificación entre ellos el Banco Central, el Banco de Inversiones, las distintas cámaras de comercio, los sindicatos y otras instituciones de tipo económico.

La elaboración del plan sigue el siguiente proceso:

En primer lugar, el Instituto de Planificación elabora un estudio sobre la situación económica. A la vista de ese estudio, el Consejo Ejecutivo y la Asamblea del Pueblo establecen los objetivos generales del plan. Posteriormente se estiman las posibles evoluciones de las diversas variables macroeconómicas (renta nacional, inversión, etc.) y de acuerdo con las hipótesis fijadas, se elaboran los planes sectoriales. Por último, todos estos planes parciales se estudian conjuntamente, se coordinan introduciendo los ajustes necesarios, y se integran en un plan general.

El plan tiene que pasar luego a la aprobación del Comité Económico del Consejo Ejecutivo, si el plan es anual, y al Comité del Plan de Desarrollo del Consejo Ejecutivo si el plan es a más largo plazo, si bien estos organismos han mantenido contacto con el Instituto de Planificación mientras éste ha elaborado el plan.

Una vez aprobado el plan, se envía a los Comités de Economía Nacional del Consejo Nacional y al Consejo de Productores de la Asamblea del Pueblo, los cuáles presentan propuestas de modificación del plan a las dos Cámaras legislativas. Una vez aprobado por éstas, se publica con fuerza de ley. (5)

RESTO DEL BLOQUE

El gran parecido, que no extraña coincidencia, de la organización económica, y, en general política, de todos los países enclavados en el área comunista nos evita el trabajo de analizarles todos por separado. Cualquiera sirve de muestra, con simples variaciones en los nombres de algunos organismos.

En todos ellos la autoridad suprema en materia económica la tiene la Oficina política de Partido o Comité Central del Partido, y el Presidium del Consejo de Ministros.

Pero la elaboración y coordinación de los planes está a cargo de una Comisión Nacional de Planificación u Oficina o Junta Planificadora. Cada ministro de carácter econó-

(5) Sacado de "Planning in Yugoslavia" de Albert Waterston The Economic Development Institute. International Bank for Reconstruction and Development. pg. 36.

mico, numerosos dada la gran especialización que existe en este sentido en el mundo rojo, (Ver capítulo 8) realiza los planes referentes a su sector.

Los ministerios técnicos se encargan de la dirección económica de las empresas del sector respectivo. Los ministerios están subdivididos en dos tipos de departamentos (6): los departamentos funcionales, que se encargan del funcionamiento de los servicios generales del ministerio y las direcciones principales de sectores análogos al "Glavki" soviético, responsables cada uno de la dirección de las empresas pertenecientes al sector correspondiente. Estas direcciones "coordinan los planes de producción dentro del sector respectivo, controlan su ejecución, toman las medidas adecuadas para aumentar la producción, distribuyen las materias primas y fijan y controlan ciertos precios". (7)

El partido, a través de su Comité Central, establece las directrices y los grandes objetivos de la planificación, procurando que los planes no se aparten en absoluto de los principios del partido.

En los países comunistas no cabe una clara separación entre el Estado y el Partido, porque ambos se amalgaman confusamente. Pero si los consideráramos por separado podríamos decir que, al menos, en el terreno de la planificación el partido está por encima del propio Estado. Este realiza la planificación sobre las directrices dadas por aquél. Y desde luego, el partido impone su criterio al Gobierno.

Muchas veces el Partido no se limita a señalar las directrices generales de la planificación, sino que se ocupa también de los pequeños detalles.

En general, la autoridad política establece la distribución del producto nacional entre el consumo y la inversión, la parte del consumo que va al sector privado y la del Gobierno, los objetivos de producción finales o intermedios. Pero estas directrices y objetivos generales se han basado en las cuentas preparadas por la Junta Planificadora que, a su vez, tiene que convertir aquellas directrices en planes coordinados y detallados. Por lo que dicha Junta puede considerarse, en el aspecto técnico o estrictamente económico, como el verdadero organismo planificador.

La Oficina Planificadora distribuye luego el trabajo entre los distintos ministros interesados, los cuáles realizan el plan en su sector correspondiente.

A su vez cada ministro distribuye tal estudio entre organismos de él dependientes que, a su vez, se ponen en contacto con las empresas de la rama correspondiente.

(6) J. Marczewski. Planification et Croissance économique des Démocraties Populaires. T. II. p. 317

(7) Op. cit.

Llegado el estudio a este nivel se invierte el proceso en sentido opuesto. Los objetivos concretos de cada empresa se envían a los organismos superiores los cuáles coordinan todas las propuestas individuales, que se remiten a los ministros, los que hacen el plan para todo el sector, que es enviado a la Oficina Planificadora. Esta coordina to dos los planes sectoriales en un sólo plan que eleva a la aprobación del Gobierno.

Como muestra de la organización planificadora en el mundo comunista, hemos tomado el ejemplo de Hungría.

La organización administrativa del Primer Plan húngaro (1947-49) era la siguiente:

En primer lugar, ocupando el vértice superior de toda la organización, está, como en todos los países del área comunista, el Comité Central del Partido, encargado de establecer las directrices de la política económica.

El Consejo Económico Supremo (1947-49) se encargaba de la alta dirección de la política económica. Distribuía los créditos para inversiones, bajo las recomendaciones de un Cuerpo especial, el Comité para la Distribución de Créditos.

Entre 1949 y 1952 el Consejo Económico Supremo fué sustituido por el Consejo Económico del Pueblo.

El Consejo de Ministros ocupa el puesto más alto en el terreno estrictamente ejecutivo.

Una Oficina Planificadora funcionaba como organismo interministerial.

El Banco de Inversiones controlaba las inversiones en las grandes industrias. Una vez nacionalizado extendió su control a las finanzas de las empresas.

El Instituto Nacional del Crédito de Sociedades Colectivas tenía un papel similar en la agricultura y en la pequeña industria.

El Consejo Económico ha sido un instrumento provisional intermediario entre el Consejo de Ministros y la Oficina Planificadora.

El trabajo de la Oficina Planificadora consiste en preparar los planes económicos bajo las directrices dadas por el Comité del Partido y el Consejo de Ministros, por lo que puede considerarse como el organismo planificador en sentido técnico.

Recibidas las directrices del Partido, la Oficina realiza, en contacto con los ministros, el primer borrador del plan, que se limita a los cuadros de datos fundamentales de la economía y a señalar los objetivos generales del plan. Este plan se somete al Consejo de Ministros.

A la vista del juicio emitido por el Consejo de Ministros, la Oficina realiza su segundo plan, mientras que aquél realiza otro simultáneamente, que lo entrega a la Ofi-

cina para que, confrontando y coordinando ambos planes, el del Consejo de Ministros y el suyo, elabore el plan definitivo.

Elaborado el plan general, cada ministro realiza el plan correspondiente a su sector, que aprobado por el Consejo de Ministros se hace obligatorio para todas las empresas, que han de ajustar a él sus planes particulares, los cuáles son sometidos al ministro respectivo.

A. Balassa (8) resumen la organización de la planificación económica húngara en diez puntos, que transcribimos literalmente por darnos un esquema útil de tal organización aplicable a casi todos los países del bloque rojo:

"1. Los objetivos establecidos por el plan prescriben la producción de un cierto número de bienes, en términos cuantitativos y cualitativos y su clasificación, valor y coste de producción.

2. La mayoría de las materias, y casi sin excepción las importantes, se asignan centralmente, dentro del plan de distribución de materiales.

3. En el sector laboral, el número de obreros de las diferentes categorías, la mayor parte de las reglamentaciones, los tipos de salarios y los fondos de salarios totales, son establecidos en parte por el plan, en parte a través de normas dadas por la Oficina Planificadora, por el Departamento de Salarios y Trabajo del Secretariado del Consejo de Ministros y por los Ministros.

4. El Ministro nombra a los jefes principales (director, ingeniero, jefe, jefe de contabilidad) de las empresas y aconseja a éstas en relación con el nombramiento de jefes de secciones y otros jefes. El ministro puede destituir, a su discrección y en cualquier momento, a los jefes ejecutivos.

5. La distribución, planificación, financiación y supervisión de las inversiones y renovaciones son realizadas por la Oficina Planificadora, los ministros y el Banco de Inversiones.

6. El sistema financiero y crediticio realiza funciones bancarias. Las empresas tienen una cuenta en el Banco Nacional o en el Banco de Inversiones y todos los pagos, excepto los de pequeño volumen, se verifican sólo a través de dicha cuenta. El banco que tiene la cuenta de la empresa le concede también créditos y supervisa sus operaciones financieras.

7. El comercio exterior se realiza a través de las compañías comerciales estatales. El productor no puede realizar directamente exportaciones o importaciones con los

(8) "The Hungarian Experience in Economic Planning".
New Haven. Yale University Press, 1959.

compradores o vendedores extranjeros.

8. El poder de determinar los precios corresponde a la Oficina Planificadora (desde 1957 la Oficina de Precios) y a los ministros.

9. Dada la estructura del plan y las normas promulgadas por las diversas autoridades, la tarea principal de los directorios consiste en la dirección operacional de la actividad productiva de la empresa.

10. El control del funcionamiento de las empresas es tarea de diversos organismos tales como la Oficina de Control Estatal, el Ministro de Hacienda, el Banco Nacional, el Banco de Inversiones y los otros ministros.

BIRMANIA

Existe un Ministerio de Planificación, dirigido por el Primer Ministro. Dentro de dicho Ministerio hay una Oficina Central de Estadística.

Una Junta Social y Económica, presidida por el Primer Ministro, formula y pone en práctica los planes recomendados por el Ministerio de Planificación. Esta Junta está formada por los ministros de departamentos económicos y el director del Banco Central.

Esta Junta no llega a funcionar nunca adecuadamente. Las atribuciones no estaban establecidas claramente ni desligadas de las del Consejo de Ministros, ocupándose de asuntos triviales.

CHINA

En 1962 se creó un Comité Estatal de Planificación, que en 1954 se convirtió en la Comisión Estatal de Planificación.

En 1956 se crea un nuevo cuerpo, la Comisión Económica Nacional, que se encarga de la elaboración y supervisión de los planes anuales, quedando a cargo de la Comisión de Planificación todo lo relativo a los planes a largo plazo.

Una Comisión Tecnológica se encarga de estudiar y adaptar las nuevas técnicas y de planear, en general, la evolución futura de la tecnología del desarrollo económico.

Una Oficina General de Aprovisionamiento se encarga de coordinar y distribuir las materias primas y materiales de construcción escasos.

Existe una Oficina de Estadísticas que ayuda a la Comisión de Planificación en la elaboración de los planes.

FILIPINAS

En Filipinas se creó en 1955 un Consejo Económico Nacional como organismo planificador de carácter asesor.

Dependientes del Consejo, existen una Oficina de Planificación Nacional, encargada de preparar físicamente los planes económicos, una Oficina de Coordinación Estadística y una Oficina de Coordinación de la Ayuda Exterior. Esta Oficina aprobó a finales de 1956 un Programa Quinquenal de Desarrollo Económico y Social para los años 1957-61. Este plan, sin embargo, no ha llegado a ser realidad.

El Consejo está formado por miembros del Gobierno, representantes de los ministerios y un número análogo de miembros del Congreso.

INDIA

En 1938, es decir, muchos años antes de que este país lograra su independencia, se creó un Comité de Planificación Nacional (National Planning Committee). La segunda guerra mundial interrumpió, al año siguiente los trabajos de este Comité. A pesar de su corta vida, puede considerarse como el precedente inmediato de los órganos que posteriormente constituirían una verdadera máquina planificadora, y a los que legó unos trabajos que fueron la base primera y la orientación fundamental para la elaboración de los primeros trabajos serios de planificación. (9)

En 1946, el gobierno provisional nombrado para preparar la transferencia definitiva de poderes creó una Junta Consultiva de Planificación (Advisory Planning Board).

En marzo de 1950 se creó la Comisión Planificadora (Planning Commission). La disposición legal que la estableció asignaba a la Comisión las funciones siguientes:

1. Realizar un estudio de los recursos materiales, de capital y humanos del país, incluyendo el personal técnico, e investigar las posibilidades de aumentar tales recursos en la medida en que se consideren escasos en relación a las exigencias de la nación.
2. Formular un Plan para la utilización más efectiva y equilibrada de los recursos del país.
3. Sobre una determinación de prioridades, definir las etapas en las que debería realizarse el plan y proponer la distribución de recursos para la debida terminación de cada etapa.
4. Indicar los factores que retrasan el desarrollo

(9) Sacado de: Planning Machinery in India. Economic Commission for Asia and the Far East. Conference of Asian Economic Planners. New Delhi. 1961.

económico y determinar las condiciones que, a la vista de la actual situación social y política deberán establecerse para la ejecución con éxito del plan.

5. Determinar la naturaleza de la maquinaria que será necesaria para asegurar la realización acertada del plan en todos sus aspectos.

6. Valorar periódicamente el progreso alcanzado en la ejecución de cada fase del plan y recomendar los ajustes de la política y las medidas que se consideren necesarias.

7. Hacer las recomendaciones temporales y complementarias que se consideren apropiadas para facilitar los deberes que se le asignen; o, en consideración de las condiciones económicas existentes, las políticas, medidas y programas de desarrollo; o sobre el examen de los problemas específicos que le recomiende el Gobierno Central o de los Estados".

La Comisión Planificadora es, pues, un órgano meramente consultivo, sin que tengan sus acuerdos fuerza ejecutiva, salvo una vez aprobados por el Gobierno. Pero su papel no es meramente pasivo, no limitándose a resolver las consultas que le hace el Gobierno, sino que también sugiere, cuando lo considera oportuno, la conveniencia de adoptar una determinada política.

Aparte de su carácter consultivo, ejerce una importante función como órgano coordinador de los distintos organismos oficiales relacionados con la economía. Este carácter y su adscripción dentro de la Administración le convierte en un órgano intermedio entre los órganos de investigación independientes pero eficaces por su apartamiento del poder ejecutivo, y las secciones tradicionales de los ministerios, que mezclan su posible labor asesora, si la tienen, con la rutinaria tarea administrativa. Aquel estudia, investiga, asesora y coordina la labor de otros organismos, libre de los diarios quehaceres burocráticos. Aunque la Oficina se basa, en gran parte, en estudios realizados en los ministerios, su labor difiere de la realizada en éstos en que no considera los problemas desde un sólo punto de vista, como es normal en aquéllos, sino, al contrario, desde un punto de vista general de conveniencia nacional.

La Comisión no se limita a la elaboración de los planes, sino que también vigila su ejecución, inspeccionando periódicamente la realización de los proyectos incluidos en el plan, a través de la Sección de Coordinación.

Está formada por ocho miembros; cuatro de ellos ministros del Gobierno y cuatro expertos elegidos entre personalidades de reconocido prestigio, con rango de ministros. Los cuatro últimos dedican todo su tiempo a la Comisión, sin otras ocupaciones. La Comisión está presidida por el Primer Ministro. Esto y la presencia en ella de ministros, facilita la tarea coordinadora de la Comisión y le asegura el estudio de sus informes por el Gobierno.

Esta coordinación se refuerza por el hecho de que el Secretario de la Comisión lo es también del Consejo de Ministros, y es, además, Presidente del Comité de Secretarios de los distintos ministerios. Como no puede dedicar, como vemos, todo su tiempo a la Comisión Planificadora, existe un vice-secretario que dedica todo su tiempo a atender este cargo. Esta situación del Secretario reafirma el fundamental papel coordinador de la Comisión.

Cuando la Comisión realiza un estudio que afecta en particular a algún ministerio, debe reunirse con representantes de éste. Y, por otro lado, cuando los ministros quieren hacer alguna propuesta importante de carácter económico, es estudiada por la Comisión antes de presentarla en el Consejo de Ministros, en cuyo caso son invitados a asistir al Consejo aquellos miembros de la Comisión que no forman parte del Gobierno, para que puedan justificar el informe presentado por aquélla, dado que dentro de la Comisión cada miembro está encargado de un sector económico.

La Comisión está ayudada por un grupo de funcionarios, integrados en una Oficina. Entre ellos destacan los tres Secretarios Adjuntos del Gobierno dedicados a mantener una estrecha relación entre el Gobierno Central y los Gobiernos de los Estados, planteando ante aquél los problemas de éstos. Para ello, cada Secretario tiene a su cargo un grupo de estados en cuyos problemas se ha especializado.

La Oficina está dividida en tres sectores: Ramas generales, particulares y domésticas. La primera estudia el plan en su conjunto y coordina los estudios especiales de las otras ramas. Existen diez ramas generales o "Divisiones": Previsión planificadora, estadísticas e informes, coordinación, administración del plan, investigación científica y de recursos, comercio internacional, desarrollo trabajo y empleo, cooperación pública e información y publicidad. Al frente de cada una existe un jefe experto en la materia.

El segundo sector, ramas especiales, comprende doce ramas: Agricultura, colonización, obras locales, regadíos y energía, minerales, industria pequeña, gran industria, transporte y comunicaciones, educación, sanidad, vivienda y bienestar social. Algunas de estas ramas están agrupadas bajo un jefe común, mientras que otras tienen un jefe único.

El tercer sector está dividido en Administración, coordinación general y métodos. Está formado principalmente por personal administrativo, ya que su labor es toda de ese carácter, mientras que en los dos sectores anteriores la labor directora está a cargo de profesionales de las materias respectivas, sobre todo economistas y estadísticos.

La Comisión de Planificación ha establecido unos grupos de trabajo, formados por expertos de la Administración, la Economía y la Técnica procedentes de los diversos ministerios y Divisiones de la Comisión, como instrumento coordinador entre los ministerios respectivos y la Comisión. Los miembros de estos grupos son nombrados por la Comisión

Planificadora pero el Presidente de cada grupo es el Secretario del Ministerio correspondiente al sector estudiado por dicho grupo, para afianzar la coordinación entre el Ministerio y la Comisión. Los estudios de estos grupos de trabajo son la base más importante para la formulación del plan por la Comisión.

La coordinación entre la Comisión de Planificación y los Estados se realiza a través del Departamento de Planificación existente en cada Estado, presidido por el Ministro Principal del Estado.

La Comisión de Planificación ha establecido también un órgano de carácter investigador, el Comité de Programas de Investigación (Research Programmes Committee), presidida por el Vicepresidente de la Comisión y formado por científicos famosos, profesores de Universidad, o miembros de centros de investigación. Concede ayuda técnica y financiera a los investigadores de problemas relacionados con los proyectos implicados en los planes.

Un Consejo Nacional de Desarrollo formado por los Ministros del Gobierno Central, los Ministros Principales de Estados y los miembros superiores de la Comisión Planificadora y presidida por el Primer Ministro, está encargado de coordinar los planes de las distintas regiones, procurando que el Plan nacional tenga unidad, (no olvidemos que la India es un estado federal, en el que el Gobierno Central y los Gobiernos de los Estados tienen asignadas esferas distintas de acción. Los dos tipos de Gobiernos pueden legislar sobre problemas económicos y sociales y ello exige una permanente coordinación y consulta) y estudiar los proyectos de plan provisional y definitivo, elaborados por la Comisión de Planificación.

El Consejo tiene también la misión de coordinar, el más alto nivel, la Comisión de Planificación con los Estados. Para ello, el Consejo se pone en contacto con el Gobierno Central y con los Gobiernos de Estados.

Las principales funciones del Consejo Nacional de Desarrollo son:

1. Revisar periódicamente la elaboración de los planes nacionales.
2. Estudiar los problemas importantes de política social y económica que afecten al desarrollo nacional.
3. Recomendar las medidas de cualquier tipo para la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional.

La Organización Central de Estadística coopera con la Comisión de Planificación. Otros organismos intervienen en la planificación que estudia problemas de técnica y estadística de la planificación. El director del Organismo es jefe de la División de Estadísticas e Informe de la Comisión de Planificación. Aparte de este organismo existe el Instituto Indio de Estadística, de carácter no oficial.

La Sección Económica del Ministerio de Hacienda colabora con la Comisión de Planificación en la preparación del armazón del proyecto del plan.

En el Banco de Reserva de la India, existe un Departamento de Economía, en íntimo contacto con la Comisión de Planificación, la cual le encarga la realización de estudios sobre aspectos importantes de la economía y constituye por ello una de las fuentes principales de información para la Comisión.

Otros organismos no oficiales que colaboran en la elaboración de los planes son el Consejo Nacional de Investigación de Economía Aplicada y el Instituto de Desarrollo Económico.

La Comisión Planificadora solicita también ayuda de las corporaciones profesionales de empresarios del sector privado.

Para conseguir un eficaz contacto entre la Comisión Planificadora y el Parlamento y éste pueda conocer los criterios y justificaciones de los proyectos presentados por aquélla, existe un Comité consultivo del Parlamento presidido por el Ministro de Planificación y formado por 20 números de la Cámara Baja y 10 de la Alta.

Existe también un Comité de Planificación formado por miembros del Parlamento y presidido por el Primer Ministro, con la misión de tratar los problemas de la planificación dentro del Parlamento, cambiando sus opiniones los miembros de los distintos partidos, para facilitar las discusiones posteriores del Parlamento en pleno.

Además de estos organismos citados, de carácter permanente, creados especialmente en la Administración para realizar la tarea planificadora, se han formado otros, de carácter exclusivamente consultivo, que se reúnen esporádicamente para asesorar al Gobierno cuando éste le consulte. Estos cuerpos consultivos están formados por expertos de las distintas materias que entran en la planificación, elegidos entre personalidades importantes, de dentro o fuera de la administración.

En la elaboración del Tercer Plan prestaron su concurso ocho cuerpos asesores: de Economistas y Científicos, de Agricultura, Reforma Agraria, Sanidad, Educación, Vivienda, Desarrollo Regional y uno experto en algunas enfermedades. Además, existen tres comités consultivos: uno de Regadíos, Control de Inundaciones y de Energía; otro de coordinación de la Cooperación Pública y un tercero de Cooperación Pública.

La elaboración de un plan se ajusta al proceso siguiente:

1. La Comisión Planificadora, a la vista de las líneas generales de la política del Gobierno Central y de los Planes de los distintos Estados, elabora un estudio sobre los objetivos básicos para los próximos 15 o 20 años, las posibi

lidades de alcanzar tales objetivos, las necesidades de la economía, etc.

2. Aprobado por el Gobierno este estudio general, se elabora un proyecto de plan para los próximos cinco años, que se envía a cada grupo de trabajo para cada sector.

3. Estos grupos de trabajo estudian los objetivos de cada sector, a largo plazo de los próximos cinco años.

4. Con estos programas sectoriales, la Comisión Planificadora prepara un informe llamado "Ensayo de Esquema para el Plan Quinquenal", que se envía al Gobierno y al Consejo Nacional de Desarrollo.

5. Aprobado este estudio y devuelto a la Comisión Planificadora, ésta elabora un borrador de Anteproyecto de plan quinquenal preparado y publicado varios meses antes de que entre en vigor el plan.

6. Este borrador se somete al Parlamento, donde es discutido con bastante detalle. A la vez es analizado por los organismos económicos y criticado ampliamente en la prensa.

7. Aprobado este primer proyecto esquemático, la Comisión Planificadora prepara el plan final, después de estudiarlo detalladamente con los Gobiernos de los distintos Estados que proponen sus respectivos planes dentro de las líneas generales del plan nacional y con el Gobierno Central.

8. Este proyecto de plan definitivo se somete a la consideración del Gobierno, del Consejo Nacional del Desarrollo y del Parlamento.

9. Aprobado por éste, los Ministros del Gobierno Central lo envían a todas las autoridades inferiores interesadas para que ejecuten los correspondientes planes y proyectos.

Elaborado el plan, hay que ponerlo en ejecución, y ello plantea, a su vez, la necesidad de vigilar esta ejecución. Esta labor de vigilancia está a cargo en primer lugar, como ya hemos dicho, de la Comisión Planificadora, a través de su Sección de Coordinación, y, en segundo lugar, de todos los otros órganos administrativos encargados de esta supervisión de la ejecución de los planes.

Pero existen también otros órganos especiales de vigilancia. Uno de ellos es El Comité de Proyectos del Plan, con la misión concreta de valorar los proyectos y programas incluidos en el plan. Está presidido por el Ministro de Asuntos Interiores y formado por el Vicepresidente de la Comisión de Planificación, el Ministro de Hacienda, dos ministros de sendos estados nombrados por el Primer Ministro y el Ministro del sector correspondiente a los proyectos estudiados.

Otro organismo de vigilancia es la Organización de Valoración de Programas, de carácter independiente pero ligado prácticamente a la Comisión de Planificación. Su misión es inspeccionar la realización de los planes en el ámbito

bito rural.

INDONESIA

Existen una Oficina de Planificación Nacional y una Junta de Planificación Nacional. La primera se encarga de la elaboración de los planes y de la coordinación de la ayuda extranjera. La segunda está dirigida por el Primer Ministro y formada por seis ministros, por el Director de la Oficina de Planificación, como Secretario, y está asistida por licenciados universitarios en número de 25 á 30, asistidos por un pequeño grupo de técnicos de las Naciones Unidas.

Se ha aprobado el plan 1956-60, que es realmente un conjunto de simples provisiones y de proyectos concretos.

JAPON

En Japón el órgano encargado de establecer los planes económicos a largo plazo es la Oficina de Planificación Económica, que tiene como cuerpo consultivo el Consejo de Deliberación Económica, cuya misión fundamental es preparar los planes económicos. Este Consejo es una organización permanente compuesta por un número de miembros no superior a treinta, nombrados por el Jefe del Gobierno entre industriales, banqueros y hombres de ciencia de reconocido prestigio. Para la preparación de cada plan, el Consejo nombra una serie de personas expertas en cada materia objeto del plan, elegidas entre funcionarios y hombres de empresa.

PAKISTAN

En 1953 se creó la Junta de Planificación Nacional (National Planning Board) que empezó sus funciones al año siguiente. Se creó con el carácter de organismo temporal pero en 1957 se le dió carácter permanente. Pero, sin embargo, no está claramente fijado, ni de hecho ni de derecho, el papel de esta Junta.

Esta Junta o Comisión Planificadora pasó a depender, en 1961, de la Presidencia del Gobierno.

En 1961 se creó en cada Ministerio un órgano planificador encargado de estudiar los problemas de la planificación del sector correspondiente, ayudando así, y complementando, la labor de la Comisión Planificadora.

Posteriormente, se nombran diversas comisiones para el estudio y elaboración de la planificación regional.

En Pakistán, como en otros muchos países subdesarrollados, el proceso planificador ha exigido el asesoramiento de expertos extranjeros, que, en gran número, han permanecido.

necido en este país durante la elaboración de los planes.

ARGELIA

En la organización del Plan Constantina, el órgano supremo era el Consejo Superior del Plan, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos en Argel. Este Consejo está formado por unos cuarenta miembros representantes de las organizaciones patronales y obreros y de los distintos sectores económicos, culturales y sociales, así como de expertos en cuestiones pertenecientes a esos campos.

Existen luego cinco Comisiones Centrales encargadas, respectivamente, de la planificación general del territorio, el desarrollo industrial, el desarrollo agrícola y rural, la acción social y cultural y, la última, de la coordinación del trabajo de las otras cuatro comisiones.

En el ámbito provincial existen doce Comisiones Provinciales encargadas de todos los problemas del plan que afecten al ámbito territorial respectivo. Estas comisiones estudian tales problemas locales sobre el propio terreno, y presentan sus estudios a las Comisiones Centrales, que las coordinan e integran en el plan general.

Por último, el plan se apoya en una docena de Organos de Estudio, las cuáles suministran a las comisiones centrales y a las provinciales toda la información y estudios que éstas les solicitan. Para realizar su labor, tales Organos de Estudio trabajan en íntimo contacto con los órganos técnicos locales.

EGIPTO

El organismo más alto en el ámbito planificador es el Consejo Superior de Planificación, formado por los ministros relacionados con los problemas económicos, y presidido por el Presidente del Gobierno.

Los ministros son los encargados de realizar los proyectos específicos en sus respectivos campos. A ellos corresponde la estimación de los costes de los distintos proyectos, del número de trabajadores que serán necesarios, las exigencias técnicas para alcanzar los objetivos de producción, etc.

Dichos proyectos son sometidos a la Comisión Planificadora Nacional, presidida por el Ministro de Planificación, que es, además, Vicepresidente del Gobierno, lo que demuestra la especial atención que se concede actualmente a los problemas económicos en Egipto.

Esta Comisión elabora el marco general de trabajo del Plan y los principios básicos sobre los cuáles debe basarse el Plan detallado. Es también la encargada de recoger datos y realizar estudios sobre diversos aspectos de la pla-

nificación.

El borrador del plan preparado por la Comisión de Planificación es sometido al Comité Ministerial de Planificación.

GHANA

El organismo encargado directamente de dirigir las tareas planificadoras es (10) la Comisión Planificadora Estatal, cuya misión es "asegurar desde ahora la adecuada planificación, coordinación y control de todas las actividades del gobierno".

Las funciones concretas de esta Comisión son las de examinar y valorar todos los proyectos de desarrollo, dirigir y supervisar la formulación del nuevo plan económico general y recomendar los nuevos proyectos importantes hasta que se adopte el nuevo plan.

Existe también una Comisión Estatal de Control encargada de revisar las cuentas de la hacienda pública, recomendar las modificaciones adecuadas en los gastos ingresos del Estado y estudiar la organización administrativa del Estado.

Ambas comisiones están presididas por el Presidente del Gobierno.

MARRUECOS

En 1949, siendo todavía Marruecos un protectorado francés, se creó la Oficina de Planificación, dependiente del Departamento de Agricultura, Comercio y Bosques. Posteriormente, pasó a depender del Secretario General del Protectorado. Su misión era simplemente la de estudiar la posibilidad de ir introduciendo en Marruecos la planificación y, mientras tanto, la de ir coordinando los diversos programas parciales existentes.

En colaboración con el Ministerio de Hacienda, la Oficina de Planificación elaboró los programas de inversiones.

La fase interesante de la planificación marroquí comienza con la independencia de este país.

Al declararse la independencia y realizarse la transmisión de poderes de franceses a marroquíes, la Oficina de Planificación pasó a depender de la Secretaría General del Gobierno (sustituta de la Secretaría General del Protectorado). En 1956 pasó a formar parte del nuevo Ministerio de Economía Nacional y Hacienda.

En septiembre de 1957 se crea la División de Coordinación Económica y del Plan, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, la cual se hizo cargo de las tareas de la anterior oficina de Planificación, de los otros organismos,

tales como el Servicio Central de Estadística, el Servicio de Estadística de la antigua zona española, y la oficina de Publicaciones.

Las funciones asignadas a la División Económica eran las siguientes: (10)

1. Cooperar con los sectores públicos y privados en la preparación de planes y programas de desarrollo económico y social.
2. Controlar la ejecución de esos planes y programas de acuerdo con las directrices del Consejo Superior de Planificación.
3. Promover la investigación económica, y coordinar los estudios realizados en este terreno y centralizar la distribución de información económica y social.
4. Servir de centro principal de documentación en el Ministerio de Economía Nacional y Hacienda.

Al aprobarse el plan cuatrienal 1954-57 se decía que la estructura de los organismos del plan estaba basada en los siguientes principios básicos: (11)

- "1. Selección de las informaciones emanadas de los diversos grupos económicos y centralización de estas informaciones.
2. Enunciación de reglas muy precisas relativas a las decisiones que se tomarán al nivel de las células básicas y que permitan cortar un "super-especialización".
3. Control y coordinación, contacto permanente y orientación continua de todos los trabajos en curso.
4. Incitación a los organismos privados para su participación y colaboración activas, condiciones necesarias para alcanzar los objetivos del plan".

El Dahir de 25 de junio de 1957 decretó el establecimiento de un plan de desarrollo económico y creó el Consejo Superior del Plan. Este Consejo está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y pertenecen a él los ministros afectados por el plan, el Presidente y los miembros de la Asamblea Consultiva y representantes del comercio, la industria y los Sindicatos.

La misión de este Consejo es la de:

- a) Estudiar el Informe General y el proyecto de plan que le somete el Ministro de Economía Nacional.
- b) Modificar este plan en función de la política económica que el Gobierno desee seguir.
- c) Conseguir oficialmente la adopción de este plan

(10) Albert Waterston. Planning in Morocco. The Economic Development Institute. Hopkins Press. Baltimore 1962 p.13.

(11) L'Evolution Economique du Maroc, Royaume du Maroc. 1958. pag. 295.

poniéndolo en forma de dahir, refrendado por su Majestad. el Rey.

En un orden jerárquico inmediato inferior al del Consejo superior del Plan, está la Comisión Central de Estudios y de Financiación. Formada únicamente por economistas y hacendistas, su misión básica es la de armonizar los proyectos presentados en función de los datos financieros y de los objetivos económicos, sociales y políticos. Esta Comisión recibe todos los programas elaborados por las comisiones especializadas del plan y debe coordinarlos sintetizarlos en un sólo plan.

Después de estos dos organismos, existen las Comisiones Especializadas del Plan.

Estas Comisiones, con sus subcomisiones respectivas, son las siguientes:

A. Comisión de Agricultura.

a) Subcomisión de problemas agrícolas y modernización rural.

b) Subcomisión de producción agrícola y de comercialización.

c) Subcomisión de crédito agrícola.

d) Subcomisión de bosques y de la D.R.S.

B. Comisión de Planificación Rural y Urbana.

a) Subcomisión de centros rurales.

b) Subcomisión de municipalidades.

C. Comisión de Artesanado.

D. Comisión de Intercambios comerciales.

a) Subcomisión de distribución.

b) Subcomisión de intercambios exteriores.

E. Comisión de la Energía.

F. Comisión de Enseñanza y Educación.

a) Subcomisión de educación básica.

b) Subcomisión de enseñanza.

c) Subcomisión de formación técnica.

d) Subcomisión de Juventud y Deportes.

G. Comisión de Equipo Administrativo.

H. Comisión de Problemas hidráulicos.

a) Subcomisión de hidráulica agrícola.

b) Subcomisión de hidráulica urbana.

I. Comisión de Industria.

- a) Subcomisión de Industrias Alimenticias
- b) Subcomisión de textiles y cueros.
- c) Subcomisión de industrias de metales.
- d) Subcomisión de empresas de obras públicas y construcción.
- e) Subcomisión de industrias químicas, paraquímicas y farmacéuticas.

J. Comisión de Minas.

- a) Subcomisión de geología e investigaciones.
- b) Subcomisión de minerales.

K. Comisión de Mano de Obra.

- a) Subcomisión de empleo.
- b) Subcomisión de legislación social.

L. Comisión de Correos, Telégrafos y Teléfonos.

M. Comisión de Sanidad e Higiene.

N. Comisión de Turismo.

O. Comisión de Transportes y de medios de comunicación.

Cada Comisión especializada está presidida generalmente por un ministro, y está subdividida en subcomisiones y en grupos de trabajo, cada uno formado por dos o tres personas.

Los miembros de cada comisión especializada son nombrados conjuntamente por el Ministro de Economía y Hacienda y por el Ministro que preside la comisión.

NIGERIA

Pasando por alto los años que siguieron inmediatamente a la Segunda Guerra Mundial, años de transición, en los que se forjó la independencia de Nigeria y la Administración inglesa cede el poder a la Administración indígena, el momento más importante del proceso planificador es la creación, en 1953, del Consejo Económico Nacional. Este órgano nace a instancias de la misión del Banco Mundial que visitó el país.

Este Consejo estaba presidido por el Primer Ministro y compuesto por los Ministros de cada Administración Regional y el Asesor Económico del Presidente. Su misión era estudiar todos los problemas económicos del país, y coordinar los puntos de vista, de cada región, logrando la elaboración de una política económica general.

Para lograr esos objetivos, se creó el Comité Con

junto de Planificación, como órgano asesor del Consejo Económico Nacional. El Comité de Planificación está formado por representantes de las diversas Administraciones y presidido por el Asesor Económico del Presidente.

Las funciones del Comité eran, fundamentalmente, asesorar al Consejo Económico Nacional en todos los problemas que éste le planteara e informar sobre los planes o proyectos realizados por otros órganos económicos.

CANADA

Igual que en Estados Unidos, no encontramos en Canadá verdaderos planes económicos generales antes de 1945. Existían simples previsiones y planes periódicos. Después de la Segunda Guerra Mundial se hace patente la necesidad de realizar planes más generales y de crear los organismos adecuados para ello. El "White Paper" de 1945 sobre el empleo dice:

"El compromiso del Gobierno por un nivel de empleo y renta alto y estable tiene implicaciones administrativas que se hicieron más patentes hacia el final del segundo año de postguerra. Hay envueltas tres funciones principales: 1) La necesidad de un juicio objetivo, en términos cuantitativos y cualitativos, del problema económico implicado en la utilización más efectiva de los recursos humanos y naturales del Canadá. 2) La necesidad de idear unas unidades administrativas dentro del Gobierno que se enfrenten eficazmente con los problemas económicos que no caen dentro de la responsabilidad de los Departamentos existentes, bien creando tales unidades dentro del Departamento de Reconstrucción y Abastecimiento o bien ayudando a otros Departamentos a establecer nuevas ramas cuando parezca conveniente tal procedimiento en interés de la eficiencia de la administración y 3) la necesidad de integrar los esfuerzos del Gobierno para ayudar al mantenimiento de un alto nivel de empleo y renta, en particular cuando este esfuerzo se refiera a los aspectos físico e industrial de los problemas enfrentados".

El organismo encargado de realizar previsiones nacionales sistemáticas (12) era el Economic Research and Development Branch, adscrito primero al Departamento de Reconstrucción y Abastecimiento y luego al de Comercio (D. of Trade and Commerce).

Existe también el Comité Inter-Ministerial de Proyecciones Económicas (Inter-Departmental Committee on Economic Forecasting), compuesto por funcionarios de la Sección de Investigación y Desarrollo Económicos y de los Ministros de Hacienda, Trabajo, Comercio, Agricultura y pesca y del Banco de Canadá, y la Junta de Control de los Cambios Ex

(12) Henry Grayson "Economic Planning Under Free Enterprise" Public Affaire Press. Washington, 1956. p. 59.

teriores.

Este Comité está relacionado con la Sección antes citada en la elaboración de las previsiones económicas y con economistas y hombres de negocios a los que consulta en relación con la situación económica y las repercusiones de las medidas del Gobierno.

ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos el movimiento planificador en el campo económico empieza realmente con el New Deal del Presidente Roosevelt. La crisis económica de aquel entonces **fué un útil espolotazo que hizo ver la necesidad de actuar** la intervención estatal en el campo económico.

En 1933 se creó la National Planning Board, convertida al año siguiente en la National Resources Board y en 1935 en el National Resources Committee. En 1939 este Comité es sustituido por la National Resources Planning Board dependiente de la Oficina del Presidente. Su misión era asesorar al Presidente sobre los problemas económicos. Realizaba también programas, entre ellos uno de seis años referente a obras públicas. En teoría, el poder de esta Junta era importante, pero en la realidad su actuación tuvo poca influencia en el campo general de la economía limitándose a problemas muy concretos y de poca trascendencia.

La Ley de Empleo de 1946 (Employment Act of 1946) estableció el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers).

"El Consejo estará compuesto de tres miembros nombrados por el Presidente con el consentimiento del Senado, siendo cada uno de ellos persona que, como resultado de su práctica, experiencia y conocimiento, esté excepcionalmente calificada para analizar e interpretar el desarrollo económico, juzgar los programas y actividades del Gobierno a la vista de la política enunciada en la Sección 2 y formular y recomendar la política económica nacional encaminada a promover el empleo, la producción y el poder adquisitivo bajo un sistema empresarial de libre competencia".

Su misión es: 1) Asistir y asesorar al Presidente en la preparación del Informe Económico. (Como hemos visto en otro Cap., la Ley citada de Empleo estableció que el Presidente de los Estados Unidos sometería al Congreso, a principios de cada año un informe económico relativo a la situación económica del país en dicho momento). 2) Reunir información oportuna y autorizada relativa al desarrollo y tendencias de la economía, tanto presente como del futuro, analizar e interpretar tal información a la vista de la política declarada en la Sección 2 (reproducida en el Cap. cit.), a fin de determinar si tales desarrollos y tendencias se interfieren o van probablemente a hacerlo, en la consecución de tal política, y reunir y someter al Presidente estudios relativos a tales desarrollos y tendencias. 3) Juzgar los

diversos programas y actividades del Gobierno Federal a la luz de la política enunciada en la Sección 2 con el fin de determinar la extensión en la que tales actividades y programas contribuyen o, y la extensión en la que no contribuyen, a la consecución de tal política, y hacer recomendaciones al Presidente en relación con ellos. 4) Desarrollar y recomendar al Presidente las políticas económicas nacionales dirigidas a estimular y promover la empresa de libre competencia, evitar las fluctuaciones económicas o disminuir sus efectos, y mantener el empleo, la producción y el poder adquisitivo. 5) Hacer y proporcionar tales estudios informes sobre ello, y recomendaciones relativas a problemas de la política y legislación económica Federal que el Presidente solicite.

El Consejo de Asesores Económicos en un organismo, como su nombre indica, puramente asesor, cuyas recomendaciones van dirigidas directa y únicamente al Presidente, permaneciendo en el Senado el poder legislativo. Por ello, se creó un comité conjunto del Senado y de la Cámara de Representantes, llamado el Joint Committes on the Economic Report cuyas funciones eran:

1. Realizar un estudio permanente de las materias relativas al Informe Económico.

2. Estudiar los medios de coordinar los programas con el fin de acelerar las políticas.

3. Como guía para los diversos Comités del Congreso que estudian la legislación relativa al Informe Económico, hacer, no más tarde del 1 de Mayo de cada año (empezando en el 1947), un informe con el Senado y la Cámara de Representantes, conteniendo sus opiniones y recomendaciones sobre las hechas por el Presidente en el Informe Económico y realizar periódicamente los otros informes y recomendaciones al Congreso y a la Cámara de Representantes que se estime conveniente.

Este Comité estaba compuesto por siete miembros del Senado nombrados por el Presidente del Senado y siete miembros de la Cámara de Representantes nombrados por el "Speaker" de dicha Cámara.

COLOMBIA

Los órganos planificadores fundamentales son el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Estos dos organismos son ayudados en su labor planificadora por la Comisión Económica para la América Latina (C.E.P.A.L.), en el ámbito internacional, y por diversos organismos nacionales, entre ellos El Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Dirección Nacional del Presupuesto.

MEJICO

En 1935, el Gobierno mejicano estableció un Comité Asesor Especial encargado de los problemas de planificación y desarrollo. Estaba formado por los ministros de los departamentos económicos, el Director del Banco Central y representantes de otros organismos económicos.

Posteriormente, se creó en la Secretaría de Gobernación una oficina encargada de la planificación económica y de la elaboración del plan sexenal 1941-46.

En 1942, bajo la Administración de Avila Camacho, se crea una Comisión General de Planificación Económica. Su misión era reunir información, coordinar y contrastar las estadísticas existentes y, como indica su nombre, elaborar los planes económicos, aunque la labor en este último aspecto fué prácticamente nula.

En 1947, se creó en el Ministerio de Hacienda, la Comisión Nacional de Inversiones, con la misión de coordinar los presupuestos de los organismos autónomos y empresas del Estado, y controlar y seleccionar todas las inversiones públicas. Este órgano no realizó ninguna misión práctica, pudiendo decirse que sólo existió en el papel.

En 1953, se reorganiza esta Comisión. Se coloca bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Hacienda, del Banco Central. Posteriormente, se coloca bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno. Se amplían sus funciones, que son, fundamentalmente, el estudio de los proyectos de inversiones, su calificación, según la importancia y prioridad; la elaboración de los programas de inversiones; y sobre la distribución de los fondos estatales entre los diferentes proyectos; colaborar en la función de planificación económica, realizando el análisis de la situación económica y las proyecciones de las tendencias futuras, etc.

Bajo la Administración del Presidente Ruiz Cortinas (1952-57) la Comisión de Inversiones tuvo un papel importantísimo en la planificación económica del país, extendiendo su acción a un campo mucho mayor del señalado en su origen.

En 1958 la Comisión de Inversiones cambió su nombre por el de Oficina de Inversiones Públicas, y pasa a depender de la Secretaría de la Presidencia, creada también en ese año.

En 1958, al crearse la Secretaría de la Presidencia, se crea también una Oficina de Planificación. Este órgano jamás ha realizado realmente funciones planificadoras.

ESPAÑA

Los órganos fundamentales encargados de la planificación económica en España son la Comisaría del Plan de

Desarrollo Económico, los Ministerios económicos, los Sindicatos y la Oficina de Coordinación y Programación Económica.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico.

Un Decreto de 1 de febrero de 1962 crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico, con el carácter de Delegado Permanente del Gobierno, para la elaboración y vigilancia del Plan, de acuerdo con las instrucciones que reciba de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a cuyas reuniones asistirá, cuando sea convocado. El Comisario del Plan tiene categoría y retribución de Subsecretario.

Su función principal es la de "impulsar y coordinar la elaboración y ejecución del Plan, vigilar su desarrollo e informar y proponer a los Ministros o a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos la adopción de medidas conducentes a alcanzar tanto la coordinación de vida como los objetivos propuestos."

Dependiente del Comisario del Plan, existe un Secretario General de la Comisaría, asistido por un Vicesecretario General con categoría de Subdirector General. Dicho Secretario General sustituye al anterior Secretario General para la Ordenación Económico-Social, creado por Decreto de 21 de enero de 1946 (Orden de 31 de julio de 1962).

Por Decreto de 8 de septiembre de 1962 se completa la organización interna de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. Bajo la inmediata dependencia del Comisario, se crean tres Subcomisarios con categoría de Directores Generales.

Se establece asimismo un Gabinete de Estudios y una Oficina de Relaciones Públicas, cuyos Jefes respectivos tendrán la categoría de Subdirectores Generales.

Comisiones del Plan

El Decreto de 1 de febrero establecía que, por Orden de la Presidencia del Gobierno, a propuesta del Comisario, se designarían las Comisiones consideradas necesarias para el estudio de los principales sectores económicos. El Presidente de cada Comisión será nombrado a propuesta del Ministro o Ministros competentes por razón de la materia en cuyo Departamento radicará o dependerá la Comisión. Estas estarán integradas por los Vocales que en cada caso se determinen, designados por los Ministerios interesados, por la Organización Sindical y por el Comisario del Plan.

Las funciones de las Comisiones son:

a) Establecer, de acuerdo con las directrices del

Gobierno, a través del Comisario, las condiciones a que deben ajustarse los estudios para el desarrollo del Sector cuyo análisis le sea encomendado.

b) Encargar los estudios que se estime necesarios, elaborar las propuestas relativas a su respectivo Sector y efectuar, en su caso, el reajuste de las propuestas iniciales.

c) Proponer los objetivos y las medidas para alcanzarlos que se estimen convenientes para la más eficaz realización de los fines señalados por el Gobierno, dentro del Sector correspondiente.

d) Informar sobre la ejecución del Plan en lo que respecta al Sector de su competencia.

Cada Comisión podrá constituir grupos de trabajo para el examen de los diferentes aspectos del Sector interesado.

La Orden de 3 de marzo de 1962 establece las Ponencias y Comisiones para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico.

Las Ponencias creadas son las seis siguientes:

Ponencia de Financiación, de Comercio, de Trabajo, de Productividad, de Localización Geográfica y de Flexibilidad de la Economía.

Las Comisiones son las veintitrés siguientes:

Agricultura; Transformación en Regadío; Pesca Marítima; Energía; Industrias Básicas del Hierro y del Acero y sus Minerales; Industrias Básicas de Metales no Ferreos y sus Minerales; Industrias del Material de Construcción y Refractario; Productos Químicos, Abonos y Papel; Construcción de Maquinaria; Industrias de la Alimentación; Industrias Manufactureras Varias y Artesanía; Enseñanza; Formación Profesional; Investigación Científica y Técnica; Transportes, Comunicaciones, Servicios de Información, Turismo, Arquitectura y Construcción, Vivienda y Urbanismo; Obras y Servicios de las Corporaciones Locales; Sanidad y Asistencia Social; Comercio Interior.

Posteriormente se crearon, por Orden de 5 de mayo de 1962, las Comisiones para el Estudio Económico de las Islas Canarias y de la Región Ecuatorial.

La Comisión de Transportes comprende la Subcomisión de Transportes Marítimos.

Dentro de la Comisión de Industrias Manufactureras Varias y Artesanía existe la Subcomisión de la Industria Textil-Lanera.

En el seno de la Ponencia de Localización Geográfica, existe la Subponencia de Factores Humanos y Sociales del Desarrollo Económico (Orden de 6 de diciembre de 1962).

Las Comisiones están formadas por el Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Asesor Económico, un

Asesor Estadístico y los demás Vocales, que representan a los ministerios interesados, a la Organización Sindical, a las Ponencias, al Instituto Nacional de Industria, y otros nombrados por el Comisario.

El número total de miembros de las Comisiones es de unos 800. De ellos unos 150 representan a los Departamentos Ministeriales, unos 140 a los Sindicatos, 90 a las Ponencias, 35 al Instituto Nacional de Estadística, 225 son nombrados por el Comisario del Plan.

Las Ponencias están formadas por unos 170 miembros.

Oficina de Coordinación y Programación Económica (O.C.Y.P.E.)

Corresponde a la Junta Rectora de la O.C.Y.P.E. en relación con el Plan de Desarrollo, asesorar y asistir al Comisario en el desempeño de su cometido.

La Junta Rectora de la O.C.Y.P.E. constituirá Ponencias para el estudio de cada uno de los principales aspectos que condicionan el Plan. (Financiación, Comercio, Trabajo, Productividad, etc.).

La Oficina de Coordinación y Programación Económica depende administrativamente del Comisario del Plan de Desarrollo Económico (Orden de 3 de marzo de 1.962).

Cuando se trata del desempeño de las funciones encomendadas a la Junta Rectora de la O.C.Y.P.E. relativas al Plan de Desarrollo Económico, asisten también a sus reuniones los Presidentes de las Ponencias del Plan de Desarrollo que no ostenten el carácter de Vocal de la Junta Rectora.

Departamentos Ministeriales.

El Decreto de 1 de febrero decía que "dentro del ámbito de sus respectivas competencias corresponde a los Departamentos Ministeriales la ejecución del Plan".

Los diversos Departamentos Ministeriales facilitarán información a la Comisaría del Plan cuando les sea solicitada.

El Plan crea una Comisión de Rentas como instrumento de trabajo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en todo lo relacionado con la política de rentas. La Comisión está presidida por el Ministro Subsecretario de la Presidencia, siendo Vicepresidente el Comisario del Plan de Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística.

Otro Organismo que colabora activamente en la elaboración del Plan de Desarrollo es el Instituto Nacional de Estadística.

Dentro de este Organismo existe la Comisión asesora para las Estadísticas del Desarrollo Económico dependiente directamente del Comisario del Plan (Orden de 9 de

abril de 1962).

El Instituto Nacional de Estadística está integrado por el Director, los Servicios Centrales, la Junta de Jefes, las Oficinas Regionales, las Delegaciones Provinciales y las Delegaciones en los Departamentos Ministeriales.

Los Servicios Centrales están estructurados en cuatro grupos: Servicios directamente dependientes del Director General, División de Estudios, División Ejecutiva y División de Investigaciones para el Desarrollo Económico. (Decreto de 15 de noviembre de 1962).

Esta última división tiene como misión el análisis estadístico de los hechos económicos y sociales cuyo conocimiento sea de interés para la planificación y vigilancia del desarrollo económico. Para realizar su misión está dividida en los siguientes Servicios: Coyuntura; Cuentas Nacionales; Inversiones y Consumo e Investigaciones Demográficas y Sociales. (Orden de 26 de noviembre de 1962).

El Plan de Desarrollo ha creado una Oficina Técnica dentro del I.N.E., para el estudio de la distribución de las rentas.

PARTE CUARTA

EL PLAN

CAPITULO X

EL PLAN

=====

El plan es el estudio final en el que se plasma el proceso planificador. Es el resultado de los trabajos realizados durante ese proceso.

Hay que distinguir entre la planificación y el plan. La primera es el proceso destinado a elaborar un plan. Este es el resultado, la plasmación de aquel proceso, el escrito donde se sintetizan aquellas partes de los estudios de la planificación que se considera deben incluirse en este programa y línea de acción del Gobierno. El plan es la disposición legislativa que encierra las normas a seguir para el adecuado desarrollo del país. Por eso, son cosas distintas las partes de la planificación y las del plan, hay cosas que tiene que estudiar el planificador, que deben entrar en la planificación, pero no tienen por qué incluirse en el plan. Por eso, dedicamos un capítulo al estudio de la estructura y requisitos de un plan de desarrollo. Estudiamos después los requisitos y condiciones que debe tener un plan para que sea eficaz y tenga un resultado satisfactorio.

Respecto a la estructura hay que empezar por señalar que un plan no es, evidentemente, una lista o programa de todas las medidas necesarias para promover el desarrollo económico. Debe limitarse a establecer un marco institucional adecuado para el desarrollo y a dar las medidas necesarias para impulsar y sostener convenientemente tal desarrollo. "Un plan de desarrollo, por muy elaborado o preciso que sea, es sólo una estructura que establece las normas generales de acción para la participación en la vida nacional de millones de personas que viven y trabajan bajo condiciones de una notable variedad". (1)

Sin intentar que esta enumeración sea exhaustiva, podemos decir que un plan general de desarrollo debe analizar los siguientes problemas:

1. Situación existente, general y en los diversos sectores. En esta parte deberá exponerse el nivel alcanzado en los sectores económico y social, en comparación con otros países.

2. Causas de esa situación. Aquí habrá que analizar las razones que han motivado aquel nivel de desarrollo

(1) Third Five Year Plan. Government of India. 1961 .pg.54.

y han impedido otro más elevado, si es que ese es bajo. Habrá que analizar la situación en el campo cultural, técnico, político, y los recursos humanos y naturales existentes.

3. Posibilidades y perspectivas futuras de desarrollo. A la vista de la evolución seguida por el desarrollo en los últimos tiempos y de los recursos técnicos, culturales, humanos y de otro tipo existentes, se deberá exponer el posible y potencial desarrollo en el futuro.

4. Justificación y características del plan. A continuación habrá que justificar las razones por las que se ha acudido al plan como instrumento de desarrollo. Y deberán exponerse, también, las características de tal plan, entre ellas su duración, sus supuestos básicos, su amplitud en cuanto a los sectores abarcados, y a la parte que juega el sector público y el privado, etc.

5. Objetivos del Plan. Un punto fundamental de todo plan es la exposición clara y completa de sus objetivos básicos, tanto de los objetivos últimos, a largo plazo, como de los inmediatos y de los concretos de cada sector.

6. Las Medidas. Vistos los objetivos, habrá que analizar las medidas seleccionadas y proyectadas para alcanzar tales objetivos. Este apartado del plan constituirá en realidad una exposición de la política de desarrollo del Gobierno, en los diversos sectores.

7. El Coste. En otro capítulo del plan habrá que exponer el coste de los diversos objetivos perseguidos en el plan. Es decir, los gastos proyectados en el plan de desarrollo, en sus sectores generales.

8. Financiación. El plan debe exponer también la forma en que van a financiarse los gastos previstos, al menos los del sector público, que son aquellos únicos que el Gobierno puede conocer con exactitud.

En cuanto a los requisitos del plan, debe procurarse que sea flexible, realista, moderadamente detallado.

En primer lugar, todo plan general de desarrollo debe ser flexible.

Llamamos flexibilidad a la cualidad de estar abierta a los posibles cambios que en el futuro habrá que introducir en el plan. Cualidades de un plan contrarias a la flexibilidad son el contener demasiado detalle, el fijar cifras para un futuro lejano, y el enmarcar demasiado el futuro.

Todo plan debe limitarse a fijar las líneas y objetivos del futuro fundamentales, de la política ~~que~~ que seguir, las cifras globales de los gastos, dejando siempre el futuro la libertad necesaria y la posibilidad para ajustar el plan a cada momento.

No quiere decir esto que el plan debe mirar sólo al futuro inmediato. Esto conduciría a prestar toda la aten-

ción a las obras pequeñas, de rápidos rendimientos y a los bienes de consumo, lo que impediría el desarrollo. Creemos, al contrario, que un principio fundamental de la planificación es que ésta debe mirar a un futuro lejano. El planificador debe planear obras básicas, pensando que van a ser casi eternas. Debe huir de las soluciones temporales. No olvidemos aquello de que "nada dura tanto como lo provisorio". Pero no debe establecer exactamente lo que debe hacerse en un lejano futuro. No debe coaccionar a los futuros planificadores. Estos deben encontrarse con obras básicas realizadas o en construcción que normalmente aceptarían por ser obras siempre útiles, pero que pueden abandonarse en ciertos casos. Pero no deben verse sujetos por un plan tan meticuloso, tan profundo, tan detallista, que se vean forzados a seguirlo aun a sabiendas de que es un mal plan.

En la realización de una obra puede ocurrir que llegue un momento en que se descubra que, por estar mal estudiada o por haber cambiado las circunstancias, conviene más abandonarla que terminarla. Puede ser más sensato dar por perdido el dinero y recursos empleados y emplear en otra obra lo que faltaba por gastar, que continuar aquella. Si la obra está ya por terminar o recién empezada parece fácil la decisión de dejarla o continuarla. Pero es difícil establecer el punto exacto intermedio que separa las dos soluciones. Pero el problema existe, y se da con frecuencia. Y es en muchos casos inevitable el plantearse tal problema. Pero esto ocurre en la construcción de una obra en concreto: un pantano, una carretera, esto ocurre en un proyecto. Pero no debe ocurrir en un plan. Un plan debe tener la flexibilidad necesaria para que nunca llegue un momento en que se piense si conviene abandonar todo el plan. Podrá ser conveniente variar algunos objetivos o prioridades, o algunas obras, pero siempre debe quedar un esqueleto, una base fundamental aceptable. Si esto no ocurre es que el plan tiene una rigidez absoluta, es que el planificador no ha sabido darle la necesaria flexibilidad, o es que el plan no estaba suficientemente estudiado, es decir, era un plan mal realizado.

El planificador debe pensar que la planificación no termina nunca. La sociedad es como un enfermo permanente al que hay que vigilar y recetar continuamente, de acuerdo con los cambios que va experimentando en su salud. Terminado un plan no ha terminado la labor de los planificadores. Estos tienen que seguir estudiando la evolución económica y tienen que seguir planeando permanentemente, modificando el plan anterior, de tal forma que en todo momento se tengan perfiladas no sólo las líneas generales de la planificación sino también todo un plan. Es decir, todo plan debe tenerse en todo momento al día.

"Un plan económico debe ser lo bastante flexible para permitir alteraciones necesarias para afrontar contingencias imprevistas". "Los objetivos sectoriales de un plan de muchos años deberían considerarse siempre sujetos a cierta alteración y los sucesivos planes anuales deberían adap -

tarse a los éxitos o faltas inesperadas de la evolución de cada año". (2)

En segundo lugar, el plan debe ser realista. El planificador no debe dejarse llevar nunca por la utopía. Debe basar sus planes en un estudio completo y profundo de la realidad, sin dejarse dominar por el pesimismo que le conduciría al estancamiento, ni por exagerado optimismo que lleve al derroche de recursos y al desorden.

".... es poco sabio establecer un objetivo tan alto que los técnicos de la planificación consideren inalcanzable. El que tal objetivo puede decepcionar a la gente y desacreditar al Gobierno a medida que pasa el tiempo y se hace evidente su falta de realismo, no es el único inconveniente. Al insistirse en que los planes de desarrollo deben ser consecuentes con el objetivo, la planificación se falsifica igual que el objetivo, y pierde parte de su utilidad. Así, el plan Egipto de 1961 llamado 'plan para duplicar en diez años la renta nacional', intentaba aumentar el triple, o más, la relación del ahorro y el producto nacional bruto. El objetivo era tan poco realista que tiene que haber significado un grave obstáculo en el proceso planificador". (3).

La política es la aplicación de la teoría a un mundo real, y en política tan malo es el teórico total como el curandero. Hay que adaptar y limitar nuestros ideales, nuestros sueños, nuestros deseos, al mundo en que vivimos. Y esta adaptación no se realiza en los siguientes casos:

a) Si nos fijamos sólo en el mundo nebuloso de la teoría. El político e incluso el técnico y el científico pueden emborracharse si usan cantidades exageradas de abstracciones, si se meten en el mundo embriagador de la utopía. Es desolador el número de políticos y científicos que en ciertas latitudes se dejan dominar por la poesía, los sueños,.... No queremos decir que la política o la ciencia no deban tener poesía, deben tenerla pero sin confundir el adorno con lo fundamental. Es bello que en todas las casas haya flores, pero sería horrible que todas las casas se convirtieran en invernaderos. Sería útil y bello que el político tuviera poesía, pero sería trágico que la política fue se sólo poesía. La división del trabajo es un principio fundamental y general aplicable a todas las profesiones y ciencias e incluso al arte, a la filosofía. El planificador debe apoyarse en la realidad, sin alejarse nunca de ella; para planificar, para establecer el desarrollo futuro, hay que conocer perfectamente nuestros recursos, nuestras posibilidades.

(2) Everett. E. Hagen. Planning Economic Development. R. Irwin. Illinois 1963. pg. 331.

(3) Op. cit. pg. 331.

b) Si nos basamos en una realidad que no es la de hoy. Hay que tener en cuenta la realidad. Pero la realidad actual. Tenemos que adivinar en cierto grado la realidad de mañana, del futuro, y debemos aprovechar la experiencia de ayer, del pasado. Pero fundamentalmente debemos operar sobre la realidad de hoy.

c) Si nos fijamos en una realidad que no es la nuestra. El planificador tiene que basarse en la realidad estructural de su propio país o de la región sobre la que opera, sin dejarse dominar por ejemplos de otros países o de otras regiones. Pero debe estudiar los casos de otros países. El imitar a otros pueblos por simple admiración, es una necesidad. Pero el no estudiar los casos ajenos, el desaprovechar la experiencia de los otros pueblos, es verdadera locura. Hay que aprovechar tal experiencia, pero sabiéndola adaptar a nuestro medio, a nuestro mundo.

Es frecuente acudir a los ejemplos del extranjero para tomarlos y aplicarlos inadecuadamente, llegando a extremos sorprendentes. Así, al analizar el problema de nuestra enseñanza para averiguar el número de técnicos que haría falta en España, alguien se basaba simplemente, en el número proporcional de técnicos de otros países, como Estados Unidos, o Rusia, de desarrollo totalmente diferente al nuestro.

En tercer lugar, el plan debe ser moderadamente de tallado, cualidad que puede considerarse como un requisito más de la flexibilidad.

Hemos visto, entre las dificultades de la planificación, la del desconocimiento del futuro. El planificador no puede prever con exactitud el mundo del mañana. Por ello, no debe elaborar planes demasiado detallados, que encasquillen al futuro en un marco raquíptico, fuercen a las generaciones futuras a depender de un capital real ineficiente, renunciando durante largo tiempo a los inventos y descubrimientos de la técnica y de la ciencia.

Además del peligro evidente de equivocarse, estos planes muy detallados tienen otros peligros importantes. Uno de ellos es el de verse forzados, a veces, a emplear la coacción para que sus fines salgan adelante. Así, un plan puede establecer para el futuro unos objetivos de producción de un determinado producto, por ejemplo algodón, con vistas a la autarquía o a la menor dependencia del extranjero en tal producto. Pero a los pocos años las condiciones pueden variar (baja de los precios internacionales,...) o nuestros cálculos pueden ser imperfectos y el volumen de producción previsto no puede alcanzarse, por ser de menor rendimiento las nuevas técnicas o porque los agricultores encuentran más remunerativos otros cultivos. Pero las presiones políticas, el orgullo profesional, pueden forzar el cumplimiento del plan. Y entonces hay que acudir a medidas coactivas para que se siga extendiendo, o no disminuya, el cultivo de aquel producto; o a subsidios y ayudas a los agricultores del algodón.

Aquello significa romper la línea de libertad adecuada y atentar incluso contra la justicia y la ley natural, al obligar a una persona a cultivar un producto contra su voluntad y su conveniencia. Lo segundo implica también la mayoría de las veces una injusticia, al obligar a todos los ciudadanos a pagar por razones políticas, mejor diríamos personales, el bienestar de un grupo de la sociedad que no es capaz de competir con los productos extranjeros.

Algunas veces el afán de perfección lleva a la idea de realizar planes "completos", en el sentido de planear la construcción de toda clase de industrias de la zona que quiere desarrollarse. Y como un plan de este género exige el estudio de la relación y coordinación entre todas las indus - trias planeadas, cualquier fallo en el planteamiento del problema puede llevar a resultados trágicos. Imaginemos, volvien - do al ejemplo del algodón, que se planea el cultivo de tal producto en una extensa zona, y dependiente de ella, una in - dustria textil, y para transportar aquél a ésta, una línea de transporte, y para dar salida a los productos textiles se planea la construcción de un puerto. Una vez realizado todo este plan puede ocurrir, como decíamos antes, que no convenga producir algodón. Entonces, como en el cuento de la lechera, adios algodón, adiós tejidos, adiós puerto,

¿Cómo evitar estos posibles resultados? Primero, es tudiando ampliamente el plan. Estudiando las posibilidades de las tierras, los productos que pueden producir, y todos los factores técnicos relacionadoc con el plan. En segundo lugar, limitándose a planear la realización de las obras fundamentales: líneas de transporte, puertos,... y dejando que la mano privada construya el resto. Si nuestros planes fallan, la existencia de los servicios fundamentales es siempre un estímulo y una base para el desarrollo. Toda obra de este género com - pensa su coste al cabo de cierto número de años (diez, vein - te o cien). Si el planificador se limita a estas obras bási - cas, los cálculos y el plan se simplifican, la probabilidad de error disminuye.

Pero tampoco debe, huyendo de este peligro, caer en el más peligroso, de limitar sus planes a unos simples esbozos o recomendaciones o, lo que es peor, en el peligro de no planificar. Ya hemos analizado en otro lugar la necesidad ab soluta de planificar. "Aunque detallar muy poco puede resul - tar de hecho inútil, detallar demasiado puede ser contrapro - ducente". (4)

Al estudiar la función que debe realizar un buen plan, Galbraith dice de los típicos planes modernos de desarro - llo que el principal objetivo es alcanzar una adecuada y pre - establecida tasa de desarrollo económico. Pero añade que un buen plan debe cumplir otros tres requisitos importantes. "En primer lugar, un buen plan debe proporcionar una estrategia pa

(4) Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomen - to. OCYPE, Madrid, 1962, pág. 113.

ra el desarrollo económico". Con ello quiere decir que hay que distinguir bien entre los objetivos más importantes y otros menos importantes. Ello implica que el plan no puede ni debe abarcar todo, sin limitarse a lo más importantes.

"La segunda condición de un plan es que conceda especial importancia a las dimensiones visibles e invisibles, de los objetivos industriales. Lo mismo que un iceberg, gran parte de la moderna sociedad industrial está fuera de nuestra vista. Y, también igual que un iceberg, es la parte invisible la que tiene mayor capacidad para provocar un naufragio. El conseguir poner en uso la planta capital (fábricas de cuero, líneas de ferrocarriles, minas de carbón, aeroplanos, pozos de petróleo) es logro visible de la planificación del desarrollo. Conseguir que ésta planta se utilice con eficiencia (que la dirección empresarial sea independiente y sana, que en consecuencia los costes de materiales sean bajos, que la calidad del producto sea buena, bajos los costes de producción, y las ganancias adecuadas para la renovación y expansión de la planta) constituye la parte mayor de la tarea".

"La exigencia última de la moderna planificación de desarrollo es que tenga una teoría del consumo. Como he señalado, se ha concedido mucha atención a los instrumentos de control de la producción y a los medios para expansión de la capacidad productiva y conseguir un crecimiento integrado y equilibrado".(5)

"Para que sea práctico y eficaz, el plan no debe ser solo un esquema general, sino que debe estar lo suficientemente elaborado en directrices detalladas por una planificación cuidadosa de los distintos sectores. Y debe dar instrucciones para los estímulos y controles específicos que hacen efectiva la realización de aquellas directrices".(6)

(5) J. Kenneth Galbraith. Economic Development in Perspective. Harvard, University Press, Cambridge. 1962, p. 38.

(6) Gunnar Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions, London 1957. p. 80.

CAPITULO XI

PLANES ECONOMICOS EXISTENTES

=====

Como colofón de este estudio, damos a continuación las características más salientes de los planes económicos de algunos países. Hemos elegido una gran diversidad de países para que la muestra de planes tomados como ejemplo sea lo más significativa posible. En ellas hay países de todas las grandes regiones geográficas y de todos los tipos de sistemas políticos y económicos. Les presentamos ordenados por continentes y dentro de cada uno de ellos por orden alfabético.

ALBANIA

Primeros planes a corto plazo.

La planificación económica se inicia en Albania realmente nada más terminada la segunda guerra mundial. El primer Gobierno de la post-guerra sigue una política fuertemente intervencionista que implica, en cierto modo, la existencia de la planificación. Pero el primer plan económico aparece en 1947. Se extiende a un periodo de nueve meses consistiendo en una serie de inversiones a realizar, empleadas sobre todo en la industria y los transportes.

Al año siguiente, en 1948, se aprueba el segundo plan. Es más completo que el anterior; no se limita a una lista de inversiones, sino que también establece los objetivos de producción fundamentales.

En 1949 se promulga un plan bienal, para 1949-50. Es más detallado y completo que los anteriores. Pero, al igual que éstos, concentra sus esfuerzos especialmente en los transportes y en la mejora de tierras.

Primer plan quinquenal 1951-1955.

Hacia el año 1950 la economía albanesa había adquirido los rasgos típicos de las economías comunistas, después de cinco años de una política encaminada a tal objetivo. En ese año se aprueba, el primer plan quinquenal, de clara imitación rusa.

Los objetivos alcanzados por este plan fueron inferiores a los previstos, pero importantes. A continuación vemos la comparación entre los resultados alcanzados y los

objetivos proyectados en la industria, en números índices, tomando como base el año 1950 (1)

Año 1.955

	<u>Proyectado</u>	<u>Resultado</u>
Producción industrial bruta	339	274
Industrias alimenticias ...	600	200
Industrias ligeras	980	76L

En algunas ramas de la minería e industria las producciones obtenidas en 1955, comparadas con las previstas para ese año con las reales para 1950 fueron las siguientes. (2)

	<u>Resultados</u>	<u>Resultado</u>	<u>Previsto</u>
Petróleo bruto (miles Tns.)	132	208	263
Carbón (" ")	41	195	250
Cromo (" ")	52	122	120
Cemento (" ")	16	45	58
Electricidad (miles Kwh.)	21	85	121

Dentro del plan quinquenal, siguen subsistiendo planes anuales, ya que aquel se revisa anualmente y se establecen los objetivos para el próximo año, que, naturalmente, van modificando los objetivos generales de aquél.

Segundo plan quinquenal 1956-1960.

Algunos de los objetivos de este plan pueden ver -

(1) Etude sur la situation Economique de l'Europe en 1960. N.U. Genève, 1961. Chap. VI. p. 10.

(2) Op. cit. p. 10 C. VI.

se en el cuadro siguiente: (3)

	<u>1.955</u>	<u>1.959</u>	<u>Objetivos para 1.960</u>	
	<u>Resultados</u>	<u>Resultados</u>	<u>Primitivos</u>	<u>Revisados</u>
Producción industrial(en mill. leks. a precios 1956).	16.152	31.180	30.849	36.000
Produc. agrícola bruta(mill.leks precios 1956) ...	20.950	25.904	31.491	37.000
Renta Nacional(base 1955 =100 a precios de 1956)..	100	143	153	173
Inversiones públicas(mill.leks. precios de 1958).	5.158	12.210		11.197
Salarios reales 1955=100).....	100	129	125	135

El plan decía que el nivel medio de la producción bruta durante los cinco años abarcados por aquél sobrepasaría en un 29 por 100 al de los cinco años anteriores.

Tercer Plan Quinquenal 1960-1965.

Este plan concede a la agricultura una importancia mayor que los anteriores. Mientras que la producción industrial debe aumentar un 51 por 100, la producción agrícola debe crecer a un 64 por 100 a lo largo del plan. La superficie sembrada debe aumentar un 14 por 100 y los regadíos deben pasar de 135.000 á 201.000 Has. Los aumentos previstos para determinados productos agrícolas son los siguientes: las aceitunas, un 182 por 100; las patatas, más del 100 por 100; el tabaco, uvas y agrios, cerca del 100 por 100; los cereales panificables y legumbres, alrededor del 70 por 100; el arroz, la cebolla, y la remolacha, alrededor del 50 por 100.

Estos aumentos implican mejoras en los rendimientos. Así, el del trigo pasará de 12,3 á 13,5 Qms. por Ha.; el maíz, de 13,5 á 14,5; la remolacha de 222 á 244.

En el sector industrial se preve un aumento del 55 por 100 para los bienes de producción; del 48 por 100 para los bienes de consumo. En relación con 1960 se espera que para 1965 la producción de petróleo y la de industrias alimenticias crezca un 33 por 100, aproximadamente; la de cromo y madera alrededor del 40 por 100; la de electricidad, industrias mecánicas, materiales de construcción, alrededor del 85 por 100; y la de cobre un 97 por 100.

Las inversiones totales planeadas para el tercer plan son superiores de un 47 por 100 al del plan anterior.

BULGARIA

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la implantación de un Gobierno comunista preparó el camino para la planificación de tipo ruso.

El primer plan abarca el periodo 1947-1948. Este plan, llamado de "reconstrucción", tendía, como su nombre indica, a reparar los daños causados por la guerra.

Primer Plan quinquenal 1.949-53.

Como los otros países comunistas, Bulgaria lanza pronto, finalizada la guerra, su primer plan quinquenal, adaptado, también como en los otros países del bloque comunista, a las líneas de los planes rusos

Este plan intentaba aumentar de un 25 á un 30 por 100 la renta nacional. Como plan típicamente comunista, concedía una especial importancia a la industria pesada. Proyectaba unos aumentos entre 1948 y 1953, de la producción bruta de 119 por 100 para el conjunto de la industria, 220 por 100 para los bienes de producción y 75 por 100 para las industrias ligeras, 78 por 100 la agricultura y 142 por 100 la ganadería. (4)

El plan tuvo un gran éxito, según informaciones oficiales, alcanzando sus objetivos en 1952, es decir, un año antes del señalado como último del plan.

La producción industrial, a precios de 1.956, creció un 143 por 100 de 1.948 á 1.953; la de bienes de equipo un 350 por 100, la de bienes de consumo se duplicó.

Pero en realidad la evolución de la economía búlgara no seguía una marcha tan favorable como parece deducirse de tales cifras. Como en todos los países comunistas, la agricultura desarrollaba muy lentamente. Hasta 1957 no se había alcanzado, en este sector, el nivel de 1950.

(4) Datos sacados de "Etude sur la Situation Economique de l'Europe en 1.960 N.U. Genève 1.961. Chap. VI. p. 21.

Segundo plan quinquenal 1.953-57.

Como la terminacion del primer plan quinquenal estaba prevista para 1953, pero tuvo lugar en realidad en 1952, el segundo plan quinquenal empieza en aquel año.

En 1957 la agricultura alcanza, como hemos dicho, los niveles netos de 1950. La producción industrial aumentó durante este segundo plan a un ritmo anual del 10 por 100, mientras que en el primer plan creció un 13 por 100 al año.

Este segundo plan quinquenal mejora algo la relación entre los bienes de producción y los de consumo, incrementando la producción de éstos respecto a los primeros.

Los resultados generales obtenidos por los dos primeros planes quinquenales pueden verse en la evolución de la renta nacional durante los periodos abarcados por ambos planes:

Renta Nacional neta por sectores

(en miles de millones de leva, a precios de 1.939)

	<u>1948</u>	<u>1949</u>	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>	<u>1954</u>	<u>1955</u>	<u>1956</u>
Renta total..	51	52	59	76	74	91	89	97	111
Industria ...	19,0	23,7	26,7	26,1	32,1	35,3	38,7	41,1	52,5
Agricultura y Silv.	23,9	20,6	21,9	31,1	19,6	26,9	19,2	27,0	25,5
Construcción.	2,2	2,6	3,4	4,4	5,4	6,8	7,4	7,0	6,9
Transporte ..	1,3	1,5	2,0	3,1	4,0	5,7	6,3	6,5	8,3
Comercio	3,9	4,0	4,5	9,2	11,3	14,9	15,3	14,0	15,6
Otros	1,1	0,8	0,4	1,7	1,1	1,2	1,8	1,8	2,1

De 1948 á 1953 la renta nacional creció un 77 por 100 y de 1953 á 1958 un 31 por 100. En el primer periodo la industria aumentó un 86 por 100, la agricultura un 13 por 100, el transporte un 338 por 100, el comercio un 282 por 100. En el segundo periodo esos sectores crecieron un 64 por 100, un 5 por 100, un 67 por 100 y un 12 por 100, respectivamente.

Como se ve, los aumentos fueron mucho más importantes bajo el primer plan que bajo el segundo, y lo mismo ocurrió para todos los productos industriales, siendo las diferencias enormes en algunos casos. Así, la electricidad aumentó un 194 por 100 en el primer plan y 94 por 100 en el segundo; la metalurgia del hierro un 1.200 y un 327 por 100 respectivamente, las industrias alimenticias un 132 y un 41 por 100.

CHECOESLOVAQUIA

Primer plan quinquenal 1.949-1.953.

Como todos los planes de los países comunistas éste constituyó un gran éxito según las fuentes oficiales. Pero siempre hay alguna voz que da a entender que la realidad no ha sido tan buena. En este caso una de esas voces es la del propio Presidente del Consejo de Checoslovaquia, que declaró: "Sabemos con toda evidencia que algunos de los objetivos señalados para la industria pesada en el plan quinquenal revisado eran demasiado ambiciosos Los objetivos previstos para la producción de materias primas, energía y otros productos importantes no se han alcanzado".⁵ Las importantes revisiones a que se someten los planes comunistas prueban también que la realidad no estaba ~~tambien~~ prevista.

Tercer plan quinquenal 1961-1965.

Este plan establecía un alto ritmo de crecimiento, especialmente en el sector industrial, cuya producción debía aumentar 5,4 veces entre 1948 y 1965 y pasar, en números índices, base 1948, de 224 en 1955 y 300 en 1958 a 540 en 1965.

Este plan se caracteriza por un fortalecimiento de las relaciones económicas de Checoslovaquia con los otros países del bloque comunista, pero también por el aumento de las relaciones con los países capitalistas, aspirándose a que en 1965 el volumen del comercio con tales países alcance el 80 por 100 del comercio exterior checoslovaico, igual que ocurría antes de la última guerra mundial.

FRANCIA

El primer plan francés, el Plan de Modernación y Equipo, comienza en 1947. Limita su campo de acción a los productos básicos: carbón, acero, cemento, electricidad, transporte, maquinaria agrícola. Era un plan fundamentalmente de construcción o de recuperación. Había que reconstruir los daños de la guerra y, sobre todo, modernizar todo el instrumento económico.

Segundo Plan cuatrienal 1954-57.

El segundo plan se extiende de 1954 a 1957. Este plan ya no se limita a unos sectores básicos, sino que abarca todo el conjunto de la economía, dedicando especial atención a la agricultura, las industrias de transformación, y la construcción de viviendas.

(5) Etude sur la Situation Economique de l'Europe en 1953
N.U. C.E.E. Gèneve 1954. p. 71.

Los objetivos del segundo plan en su conjunto, se han alcanzado con creces. La producción nacional ha llegado en 1957 al índice 130, en lugar del 125 previsto, y la producción industrial (no incluida la edificación) ha aumentado en 45 por 100 respecto a 1952, mientras que el aumento previsto era de un 25 a un 30 por ciento.

El sistema anual de crecimiento en los años del plan ha sido: un 11 por 100 en 1954, 9 por 100 en 1955, 11 por 100 en 1956 y 9 por 100 en 1957, superándose el último medio previsto, del 6 por 100.

Tercer Plan de Modernización y Equipo (1958-1961).

Abarca el periodo 1958-1961, siendo, como el segundo, un plan cuatrienal.

Los objetivos del plan se fijaron en función de tres grandes "imperativos": a) Alcanzar un excedente de unos 151.000 millones de francos en la balanza de pagos, para asegurar el reembolso de la deuda exterior, la recuperación de la reserva de divisas y el equilibrio necesario.

b) Un aumento importante de la productividad y, por tanto, de la inversión.

c) Inversiones considerables en escuelas, y en los otros instrumentos de formación cultural y social.

Teniendo en cuenta estos imperativos, se fija "como objetivo general para 1961 un aumento del 27 por 100, respecto a 1956, en la producción interior bruta obtenido por un aumento de 20 por 100 de la producción agrícola y del 30 al 35 por 100 de la producción industrial".

Ello representa un ritmo anual de crecimiento de la producción del 4,9 por 100 para el periodo 1958-1961, crecimiento menor que el de años anteriores a ese periodo, pero "ambicioso dadas las dificultades financieras ... y la amplitud del esfuerzo que supone el restablecimiento del equilibrio de la balanza de pagos,.... y por el esfuerzo de inversión que implica" (6)

Cuarto plan de desarrollo económico y social, 1962-1965.

Está presentado en tres tomos. El primero da una visión general del cuarto plan, analizando la significación de este plan, sus objetivos, la evolución que significará para los distintos sectores y los medios de ejecución.

El segundo está dividido en cuatro partes: Resultados del Tercer Plan, Expansión Nacional y Regional. Medios de Acción y Equipo Social.

El tercero analiza los programas de los distintos

(6) Troisième Plan de Modernisation et Equipement. Journal Officiel de la République Française. Paris, 1959.

sectores, Agricultura, Pesca, Industria, Energía, Minería, Construcción y Obras Públicas, Comercio, Transportes, Comunicaciones, Turismo y Agua.

El plan tiene un carácter claramente indicativo; "... la realización de los objetivos no emana de obligaciones formales tanto como de las directrices del Gobierno, de incitaciones adecuadas así como de una convicción y ardor fundados sobre el sentido cívico, un interés bien entendido y la participación de todas las fuerzas económicas y sociales en la elaboración y puesta en marcha del plan". (7)

Los objetivos generales del plan están divididos en éste en dos grupos, nacionales e individuales.

"Los primeros, por encima de los destinos personales, se definen por la supervivencia, el progreso, la solidaridad, el esplendor. Se trata de asegurar nuestra defensa combinando la modernización del ejército y la reducción de sus efectivos, proporcionar a la investigación la potencia material capaz de asegurar la plena participación del ingenio francés en la gran empresa científica y técnica de este siglo, dar a las regiones y a las clases menos favorecidas, bien se trate de ancianos repatriados, asalariados o agricultores de bajos ingresos, el testimonio concreto de una solidaridad indispensables para la cohesión nacional, en fin, proseguir nuestra ayuda a los países menos desarrollados del tercer mundo, especialmente a los estados africanos de habla francesa que quieren conservar lazos especiales con nuestro país".

"Los fines individuales se definen por las mejoras de las condiciones de vida, las cuáles, en una perspectiva a largo plazo, puede lograrse de tres formas: por la reducción de la jornada de trabajo, de sus dificultades y de sus riesgos; por el crecimiento del consumo de bienes y servicios individuales permitido por el aumento del poder de compra; por la expansión de los servicios suministrados por las inversiones colectivas tales como escuelas, hospitales, edificios culturales, conducción de agua y saneamiento, vías de comunicaciones, equipo de ciudades y pueblos".

"En el estado actual de las necesidades y de los recursos de Francia, el IV plan se caracteriza por la prioridad concedida a la expansión y, en consecuencia, al esfuerzo. Esta elección se impone tanto más cuanto que estamos actualmente en una situación de escasez de mano de obra, tanto general como para ciertas clases y grados de cualificación. O sea, que, mientras dure esta situación, una reducción general de la jornada de trabajo sería contraproducente. Dificultaría la expansión, cuando debemos, al contrario, recurriendo en caso necesario a la inmigración, esforzarnos por suprimir a la economía francesa el impulso máximo a fin de asegurar seguidamente el empleo de una juventud más numerosa, de la mano de obra liberalizada por la modernización de la agricultura y de las disponibilidades que pueden provocarse en cualquier momento de las desmovilizaciones y repatriaciones".

(7) Plan de Developpement Economique et Social. T.I.p. 13-14

Los aumentos de la producción previstos para 1965 respecto a 1961 son los siguientes en algunos sectores importantes:

Agricultura	19 %
Energía	24 %
Metales	23 %
Química	29 %
Industria transformación	23 %
Construcción, obras públicas y materiales de construcción	32 %
Transporte y comunicaciones	21 %
Servicio de Vivienda ...	23 %
Otros servicios	27 %
Total	24 %

A lo largo del plan, es decir, comparando 1965, último año del plan, con 1961, año inmediatamente anterior a la iniciación del plan, las inversiones aumentarán un 30,5 por 100 y el consumo un 22,3 por 100.

Las inversiones "económicas", es decir, las directamente productivas, aumentarán un 28 por 100. Dentro de las inversiones sociales, las correspondientes a vivienda crecerán en un 25 por 100 y las de equipos colectivos (educación, sanidad, investigación, obras públicas, etc.) un 50 por 100.

Respecto al consumo, el de los particulares aumentará un 23 por 100 y el de la administración un 22 por 100.

GRECIA

Programa quinquenal 1960-1964.

En 1959 se publicó el "Programa Quinquenal Provisional para el Desarrollo Económico del país 1959-1963", que señalaba los criterios generales para el desarrollo económico, y constituía una simple preparación para el programa 1960-1964.

El plan está dividido en tres partes:

I. Perspectivas de desarrollo de la economía griega durante la próxima década.

II. El desarrollo de los sectores de la economía durante los próximos cinco años.

III. La Política de Desarrollo Económico.

En la primera se analiza la situación de la economía griega en 1960, el progreso realizado en los años anteriores (1955-1959), y las perspectivas futuras de desarrollo.

En la segunda se preve el desarrollo durante los años de vigencia del plan, de los distintos sectores económicos: Agricultura, Industria, Turismo, Navegación marítima, Energía, Transporte y Comunicaciones y otros Sectores (Sanidad, Vivienda, Edificios Públicos y Abastecimiento de aguas). Y los resultados esperados del Programa y de la política esbozada.

En la tercera se estudia la financiación del Programa, la política de desarrollo regional y el factor humano y la formación vocacional.

Aunque el Programa se extiende sólo al quinquenio 1960-1964, analiza también, sin embargo, las perspectivas para la década 1960-1969, extendiendo a ella todos los cálculos realizados.

Advirtamos también ahora que todos los datos contenidos en el Programa están expresados en dracmas de 1959, eliminando, por tanto, la posible evolución de los precios.

El objetivo fundamental de la política de desarrollo económico es (8): "el mantenimiento de una tasa de crecimiento de la renta suficientemente alta que asegure, al mismo tiempo una mejora rápida del nivel de vida del pueblo griego y una progresiva disminución de la dependencia de la economía griega respecto a la ayuda económica extranjera.

Tal política debe adecuarse con la necesidad de crear unidades productivas capaces de afrontar la competencia internacional, de forma que se logre una participación más activa del país en la economía internacional, y, en particular, en el proceso que completará la cooperación económica europea. Este objetivo, sin embargo, debe ser compatible con la utilización más rápida posible de los recursos disponibles de la fuerza de trabajo".

En esta introducción al plan se ve ya uno de los dilemas típicos de las economías no muy desarrolladas: la autarquía y el comercio internacional. Por un lado, se quiere alcanzar "una progresiva disminución de la dependencia de la economía respecto al extranjero". Por otro, "una participación más activa del país en la economía internacional".

Enunciados de una forma tan general, estos dos principios parecen contradictorios y realmente lo son. Para un pueblo de escasos recursos, en número y cantidad, el desarrollo económico debe apoyarse en un aumento del comercio internacional y esto creara, a su vez, una mayor dependencia del extranjero. Por ello, aquel primer principio está mal postu-

(8) Five Year Programme for the Economic Development of Greece 1960-64. Kingdom of Greece. Ministry of Coordination. National Printing Office. April, 1960. p. 15.

lado. Lo que debe conseguir un país como Grecia es una menor dependencia extranjera en algunos productos básicos. Y a esto es a lo que se refiere el párrafo citado. O quizá se refiera el párrafo citado. O quizá se refiera a la "ayuda extranjera" en el sentido estricto de esta expresión, de préstamos o donaciones oficiales de otros gobiernos.

El programa está justificado por el bajo nivel de vida del pueblo griego y por su deseo de integrarse en el Mercado Común Europeo, lo que obliga a Grecia a realizar un importante esfuerzo para situar su economía más cerca que estaba en 1960 en los países pertenecientes a dicha organización.

El programa intenta alcanzar una tasa de aumento de la renta nacional, durante el periodo 1960-64, de un 6 por 100 anual y de un 5,5 por 100 anual en el periodo 1965-69. El aumento proyectado en el periodo 1960-1964 es realmente muy alto, aunque inferior al conseguido en otros periodos, por ejemplo en el inmediatamente anterior al plan de 1955 a 1959, en el que alcanzo un ritmo anual del 6,1 por 100. Si se alcanza el ritmo de crecimiento previsto, la renta nacional aumentaría un 75 por 100 entre 1960 y 1969, de 75.400 millones de dracmas en 1959 a 133.000 en 1969.

Como se espera que en esta década la población aumente en un 9 por 100, la renta per capita aumentaría un 62 por 100.

La variación del producto anterior bruto en los tres principales sectores y de la importancia de cada uno de éstos en el producto total es la siguiente:

	<u>1959</u>		<u>1964</u>		<u>1969/59</u>	<u>1969</u>	
	Mil		Mil			Mil	
	<u>dracmas</u>	<u>%</u>	<u>dracmas</u>	<u>%</u>		<u>dracmas</u>	<u>%</u>
Agricultura	24.350	33	35.020	27	44	29.000	29
Industria	19.800	27	41.200	32	108	29.200	30
Servicios	29.350	40	52.780	41	79	40.300	41

Durante los cinco años de duración del plan, la producción agrícola aumentará a un ritmo anual del 3,5% y durante la década 1960-69 un 3,7 por 100 anual.

Se estima que el producto industrial neto crecerá un 8,1 por 100 al año en los cinco años del plan, y un 7,6 por 100 al año durante los diez años.

Durante los cinco años abarcados por el programa las inversiones en la agricultura ascenderán a 16.000 millones de dracmas, de los cuales 7.900 corresponden al sector público y 8.100 al privado. Las inversiones públicas se dirigen principalmente a los proyectos de reclamación de tierras y al desarrollo de áreas montañosas. Las privadas, a la me -

jora y ampliación de la ganadería y a mejora de tierras, maquinaria e instalaciones agrícolas.

Para ampliar rápida y eficazmente la industrialización del país, el programa seguirá las "direcciones básicas":

"Primero, iniciará la promoción y establecimiento de ciertas industrias. El establecimiento de dichas industrias contribuirá directa o indirectamente a la consecución de los objetivos del Programa por medio de la explotación de los recursos naturales del país y la creación de las condiciones necesarias para la expansión de las industrias existentes y el establecimiento de otras.

La actividad del Gobierno en cuestión ayuda o complementa la iniciativa privada, en el sentido de que en el caso de que esta última no tenga interés por los altos costes de los estudios técnico-económicos necesarios, la ausencia de economías externas (una adecuada red de comunicaciones, industrias relacionadas, etc.) o la imposibilidad de obtener grandes sumas de dinero, el Gobierno se encarga de cubrir tales deficiencias del sector privado para la rápida promoción del establecimiento de grandes unidades industriales.

Esta política significa que el Gobierno tomará la iniciativa para la creación de una industria solo cuando falte la iniciativa privada, a pesar de la existencia de estudios técnico-económicos que prueben la solidez económica del proyecto y las otras garantías dadas por el Gobierno. En este caso, la Corporación de Desarrollo Industrial emprenderá tal esfuerzo, sola o en cooperación con los intereses privados.

En segundo lugar, y en relación con las otras industrias, el Gobierno concentra su esfuerzo en la ayuda a la iniciativa privada, señalando las posibilidades de expansión o creación de unidades industriales y adoptando una política de incentivos que promueva la inversión en las industrias productivas por los intereses empresariales privados.

En relación con la ejecución de la política tendente a la creación de industrias básicas, por un lado, y a la política de incentivos, por otro, el Gobierno toma en consideración las dos exigencias básicas siguientes:

Primero: la necesidad de asegurar un desarrollo más equilibrado de las regiones del país, de acuerdo con los objetivos establecidos en el Programa. Esta política tiende al desarrollo de centros industriales en las distintas regiones por la creación de industrias que puedan subsistir por sí mismas, apoyándose principalmente en la explotación de los recursos naturales de estas regiones y en la utilización de su mano de obra disponible.

Segundo, la necesidad de una creciente participación del país en el proceso que completará la cooperación económica europea. Esto exige la creación de unidades industriales capaces de producir en condiciones competitivas iguales o mejores que las de las otras industrias europeas, de forma

que ellas puedan competir totalmente en el marco más amplio recién creado de la actividad económica".

Uno de los objetivos fundamentales del plan es el de reducir las diferencias entre las distintas regiones del país.

Anteriormente se habían dado diversas disposiciones para el desarrollo económico regional (Ley de Industrias Provinciales, Fondos Locales, Ley de Inversiones Públicas) y se habían elaborado planes para algunas regiones atrasadas (Desarrollo Industrial de Ptolemais, Programa de Desarrollo Económico del Epirus, (1960-64), Programas de Desarrollo de las siete regiones insulares o montañosas, Programa para el Desarrollo Económico del Peloponeso Occidental).

HOLANDA

Los Planes Económicos holandeses.

Tales planes son simples previsiones del futuro y debieran calificarse de meros programas, pero son planes en sentido amplio, pues enmarcar implícitamente la política del Gobierno, al incluir entre aquellas "previsiones" las posibles medidas del Gobierno para el futuro.

La Ley de 21 de abril de 1947, establece la obligación de realizar periódicamente planes económicos: ".... pendiente una regulación posterior a la entrada en vigor de la Ley de Organización Industrial Pública, es deseable, en beneficio de la coordinación de la política del Gobierno en los campos económico, social y financiero, que se realice desde ahora y periódicamente, un Plan Económico Central" (Art. 1).

"El Plan Económico Central es un sistema equilibrado de estimaciones y directrices relativas a la economía holandesa". "....contiene, entre otras, series de cifras referentes al volumen futuro de la producción en el más amplio sentido de la palabra, al volumen y evolución futura del nivel de precios, de la renta nacional y de las otras cantidades importantes para una buena coordinación de la política económica, social y financiera". (Art. 3).

El último plan aprobado, el de 1961, se compone de las partes siguientes:

I. Resumen del Plan. En él se da cuenta en breves líneas de la situación económica general durante 1960 y de las perspectivas para 1961.

II. Desarrollo económico en el extranjero en 1960 y 1961. Se expone la situación económica durante 1960 y las perspectivas para 1961 en los principales países.

III. Programa retrospectivo de 1960. Analiza la evolución de la economía holandesa durante el año último.

IV. Perspectivas para 1961. Al analizar estas pers

pectivas, el Plan alude a la probable política del Gobierno para el próximo año. Así, dice que "es probable que se cree en 1961 el Seguro general familiar", "se espera que se aumente una vez más el premio del seguro de enfermedad del 4,8 al 4,9 %, y hace otras alusiones a la posible política del Gobierno.

V. Sectores individuales de la industria. En este capítulo analiza la situación general y por sectores de la industria en 1960 y las perspectivas para 1961 en cada uno de tales sectores.

Finalmente, en dos anexos compara el modelo que ha servido para la elaboración del Plan de 1961 con el empleado en el Plan de 1955 y las cifras de los gastos del Gobierno clasificados según el Presupuesto y el Plan.

Además de estos planes anuales, la Oficina de Planificación elabora planes de mayor duración. El primer plan que cubrió más de un año fué el de 1946-52. Posteriormente, se han realizado dos planes de veinte años de duración: el de 1950-70 y el de 1960-80. El método seguido en la elaboración de estos planes es similar al de los planes anuales, explicado en este artículo.

La Oficina de Planificación Central envía también al Gobierno estudios trimestrales sobre la situación económica en los que se hacen previsiones sobre los meses inmediatos.

HUNGRÍA

El plan trienal 1.947-1.949 preveía un aumento de la renta nacional de un 74,4 por 100 en relación con 1946-47 y de un 14,2 por 100 respecto a 1938.

Era un plan mucho más flexible que los de la U.R.S.S. y que los que luego se realizarían en Hungría. Se limitaba a ordenar las líneas generales del desarrollo económico. Los objetivos del plan se amoldaron en gran medida a las previsiones privadas de las empresas y no significaron una rígida imposición de los órganos estatales planificadores. A lo largo del plan se introdujeron numerosas modificaciones adaptadas a las condiciones del momento. A principio del plan la iniciativa privada jugaba todavía un papel importante en la economía húngara, papel que fué disminuyendo hasta desaparecer totalmente con la nacionalización. En marzo de 1948 el Estado nacionalizó todas las empresas industriales con más de 100 obreros y en diciembre de 1949 las de 10 o más obreros.

Los resultados del plan fueron satisfactorios según los criterios del mundo comunista. Pero al parecer bastante menos elevados que los dados por las autoridades, según las cuáles el plan había provocado un aumento de un 97 por 100 en la renta nacional, en relación con 1946-47 y de un 24 por 100 respecto a 1938. La producción agrícola, si se sigue los inflados datos oficiales, creció un 84 por 100 res-

pecto a 1938.

Plan quinquenal 1950-1955.

Este plan, el primer plan quinquenal de Hungría, tenía las características típicas de los del bloque ruso. Tendía a desarrollar el sector industrial, sobre toda la industria pesada. El primer plan dedicaba el 31 por 100 de las inversiones a la agricultura y el 25 por 100 a la industria. En el segundo estos porcentajes eran del 16 por 100 y 42 por 100, respectivamente. Y el 86 por 100 de la inversión industrial iba destinado a la industria pesada.

Los objetivos generales del plan eran: un aumento de 63 por 100 en la renta nacional, de un 86 por 100 en la producción industrial, de un 42 por 100 en la producción agrícola y de un 35 por 100 en el nivel de vida.

Ante el éxito inicial del primer año del plan se elevaron los objetivos, lo que constituyó, y así se admitió posteriormente, por los propios forjadores del plan, un tremendo error. Al agudizar el crecimiento en los sectores que se estaban desarrollando más fuertemente se produjeron graves desequilibrios en el sistema, que terminaron por perjudicar a todos los sectores.

A finales del plan, en 1953 y 1954, hubieron que revisarse los objetivos y se cambió radicalmente, bajo Imre Nagy, la trayectoria política económica. Se disminuyeron las cifras correspondientes a la industria pesada y se concedió más importancia a la industria ligera y a los bienes de consumo. Incluso se adoptaron industrias pesadas para la producción de bienes de consumo. Se reconoció explícitamente el abandono en que estaba la agricultura y la necesidad de impulsar este sector. Una resolución del partido comunista de 31 de octubre de 1.953 decía: "El principal problema del que depende todo nuestro futuro desarrollo, en el que debemos concentrar todos nuestros esfuerzos es un mayor desarrollo de la agricultura.... Esta es nuestra tarea más importante ahora y en los próximos dos o tres años".(9)

La caída de Malenkov a principios de 1955 tuvo importantes efectos en la economía rusa que, naturalmente repercutieron en la economía de todos los países satélites. Y nuevos dirigentes encabezados por Khruschew volvieron a implantar, aunque en una forma más suave, la antigua política de industrialización y de preferencia a la industria pesada.

Segundo plan quinquenal 1961-1965.

Las líneas directrices del plan pueden clasificar-

(9) The Hungarian Experience in Economic Planning. Bela A Balasa. New Haver, Yale University Press, 1959. p. 37

se en seis puntos: (10)

1. Concentración de los esfuerzos sobre el desarrollo de las industrias productoras de artículos de alta calidad, solicitados en los mercados mundiales. Aumento importante de la productividad del trabajo, principalmente sobre la base de la elevación del nivel técnico de la industria, en la que deberá impulsarse la mecanización y la automatización.

2. Aumento de la producción agrícola, proporcionando al sector agrícola todas las instalaciones, máquinas, abonos o insecticidas necesarios en las grandes explotaciones, terminando la transformación socialista de la agricultura.

3. Desarrollo mayor del comercio exterior, sobre la base de la igualdad y de las preferencias recíprocas. En el comercio con los países no socialistas, debe concederse importancia especial al comercio con los países que han alcanzado recientemente la independencia o que luchan por alcanzarla. Debe reforzarse y ampliarse el comercio con los países socialistas.

4. Deben aumentarse las reservas de materias primas y de divisas.

5. El aumento de la producción debe provenir principalmente de la utilización de técnicas más modernas, de la modernización y desarrollo de la capacidad de producción de las fábricas existentes y no por la creación de nuevas empresas.

6. De conformidad con estos objetivos, debe crecer constantemente el número de técnicos y obreros cualificados.

En el curso del plan la inversión pública aumentará un 150 por 100 respecto al período quinquenal precedente.

El plan intentaba elevar el salario real medio en un 26 á 29 por 100 en relación con los años 1957-1959, aumentando el consumo total en un 40 á 45 por 100. Algunos de los aumentos en las cifras de consumo previstas eran las siguientes: carne, de 44 kg. por habitante en 1958 á 52 kg. en 1965; leche de 130 á 180 litros; huevos, de 137 unidades por habitante á 162; azúcar, de 26 kg. á 31.

Otros objetivos generales del plan son la reducción del número de horas de trabajo en algunas profesiones, la electrificación total de las zonas rurales, la extensión de la seguridad social, el aumento del número de estudiantes y la ampliación y modernización de la investigación.

(10) Problèmes Economiques. Notes rapides sur la situation économique en France et à l'étranger. N. 632. 9 Fev. 1960. p. 17.

IRLANDA

El primer documento que puede incluirse entre los planes economicos de este país, aunque realmente no es un verdadero plan, es el Programa de Expansión Económica", publicado en Noviembre de 1958, que entró en vigor el 1 de abril de 1959. Antes se había realizado un estudio titulado "Desarrollo Económico", que ha sido la base fundamental para la elaboración de aquél.

Como decimos, este programa no es un plan en sentido estricto, sino una mera exposición de los objetivos generales de la política económica y de la participación del Estado en el desarrollo.

"El programa debe considerarse como un esquema de la contribución, directa o indirecta, más importante que el Gobierno se propone prestar para el desarrollo económico en los años próximos".

"La participación vital que el sector privado puede aportar al progreso económico no está incluida en el Programa, excepto en el grado en que pueda ser financiada por el Estado".

"El primer principio esencial es definir los objetivos de la política económica a la luz de las condiciones actuales y de las probables condiciones futuras. Esto puede hacerse en forma de un programa realista y sistemático de desarrollo económico que cubre un periodo de, digamos, cinco años. Esperamos que la publicación de este programa ayudará a la consecución del máximo progreso estimulando interés y la colaboración del público, asegurando la coordinación de esfuerzos y reduciendo el ámbito de la incompreensión y de la inconsistencia". (11)

El programa está dividido en seis partes: Introducción, Agricultura, Pesca, Silvicultura y Productos Forestales, Industria, Costes de Capital y Recursos Disponibles. En cada una de las partes dedicadas a un sector analiza la situación y posibilidades de éste, los objetivos deseables, y las medidas más adecuadas para su expansión. En último, Coste de Capital y Recursos Disponibles, se exponen brevemente los datos y fuente de financiación del Programa.

El desarrollo del programa se ha seguido cuidadosamente, publicándose informes periódicos relativos a sucesivos periodos semestrales, desde la entrada en vigor del Programa. Estos informes van analizando la evolución del programa, párrafo por párrafo, dando cuenta de los resultados que se van obteniendo en cada problema concreto y de las medidas que se van promulgando para cada uno.

Programa para elevar los niveles de renta y empleo en el periodo 1955-1964.

Este programa tiende fundamentalmente a disminuir el volumen de parados de la economía italiana, volumen que oscilaba desde 1950 alrededor de los dos millones.

Teniendo en cuenta el aumento "natural" neto de la fuerza de trabajo, es decir, la entrada de jóvenes en la edad de trabajo menos las salidas por edad o enfermedad, el abandono de empleo de trabajadores en situación de subempleo, y los despidos por la mejora técnica, y las deducciones de - bido al paro friccional y a las emigraciones, se estimaba que para el periodo decenal abarcado por el plan, el número de trabajadores que habría que reabsorber sería de unos cuatro millones.

Estimando que existían escasas posibilidades para aumentar la renta agrícola, el plan toma como primer postulado fundamental el de que esos cuatro millones de puestos adicionales de trabajo deben buscarse fuera de la agricultura, ya que aunque en algunas zonas agrícolas aumentará el empleo, éste disminuirá en el conjunto del sector agrícola.

El programa de inversión destinado a reabsorber aquella mano de obra se realizará fundamentalmente en los cuatro sectores de agricultura, servicios públicos, obras públicas y vivienda, por considerar que son sectores "que pueden ser más rápida y efectivamente influenciados por la acción del Gobierno, bien porque son sectores en los que la inversión pública es especialmente importante o bien porque en ellos existen ya los instrumentos especiales a través de los cuáles puede estimularse la inversión privada".

A los tres primeros sectores mencionados el plan les llama sectores "de impulsión" por estar "relacionados en gran medida con el proceso de ampliar la capacidad productiva, que es uno de los inmediatos objetivos del programa". "En cuanto a la vivienda, la acción del Gobierno está motivada hasta un cierto punto por urgentes necesidades sociales que hay que satisfacer en todo caso; más allá de ese límite debe considerarse que el programa de la vivienda puede dar, en caso necesario, un estímulo adicional al proceso de expansión de la demanda."

Otro sistema al que acude el plan para influir en el volumen de inversiones consiste en "promover directamente a través de sus propios organismos, las inversiones industriales (fuera de los sectores de impulsión) cuando se considere deseable". Esto puede hacerse de las siguientes formas: a) aumentando las plantas y el tipo industrial de ciertas zonas; b) concediendo ayuda a las industrias básicas y a otras actividades capaces de crear las economías externas necesarias para que sea remunerativa la inversión privada y c) ampliando los sectores industriales controlados por el Gobierno.

En tercer lugar, el plan intenta influir en la formación de capital estimulando la inversión privada. Esta "además de responder a los incentivos normales, puede reaccionar positivamente a los estímulos provocados por las inversiones adicionales de los sectores "de impulsión" y puede

también estimularse por una política que conceda ayudas fiscales y crediticias y de otros tipos, capaces de hacer remunerativa la inversión privada que de otra forma no lo sería".

La inversión total proyectada por el plan en los tres sectores "de impulsión" era de unos 11 billones de liras distribuidos de esta forma: agricultura, 3,5; servicios públicos, 5; y obras públicas, 2,8.

En el sector agrícola la inversión total estará formada por unos 2 billones de liras de inversión pública, y 1,5 billones de inversión privada.

El valor de la producción agrícola a precios de productor, aumentará un 23 por 100 entre 1954 y 1964, pasando de 2,7 billones de liras a 3,3.

A precios de consumo aumentará un 40 por 100, de 4,5 billones a 6,3.

Por grupos de productos, los aumentos más importantes tendrá lugar en la ganadería, que crecerá un 37 por 100 y luego, por orden decreciente, en el grupo de frutos, (36), cultivos industriales (29), olivo (28), vegetales (20), cereales (10).

La inversión total neta proyectada para todos los sectores será de unos 24 billones de liras, de los cuáles unos 11 billones, como ya hemos dicho, para los sectores "de impulso", 8,6 para los sectores industriales y terciarios y 5,1 para la vivienda.

Esta inversión total se distribuía entre los diversos años del periodo decenal en forma progresiva, empezando por 1,6 billones en 1955 y terminando en 3,3 en 1964.

La relación porcentual de la inversión respecto a la renta neta, que era de un 14,4 en 1954, será de un 18 por 100 para el promedio del plan. (La inversión asciende a 24 billones de liras y la renta estimada para el periodo a 135 billones de liras).

El plan provee un crecimiento anual de la renta nacional de un 5 por 100 lo que elevaría la renta a 17 billones de liras en 1964, contra 10,4 en 1954.

Uno de los objetivos generales básicos del plan es disminuir la disparidad existente entre los niveles de vida del norte y del sur del país; tal objetivo quiere alcanzarse mediante un ritmo mayor de desarrollo en las regiones subdesarrolladas respecto a las más desarrolladas, y mediante la emigración interna, que compensa los desequilibrios demográficos existentes entre ambas zonas.

Para ello, se prevén en el sur unas inversiones totales mayores que en el norte, en una proporción de 52 y 48, respectivamente. Con ello la renta total aumentará en el norte, en los diez años del plan, un 48 por 100, mientras que en el sur el aumento será de un 118 por 100.

El déficit de mano de obra existente en el norte, estimado en 600.000 personas para todo el periodo abarcado por el plan, se compensaría con el exceso existente en el sur,

estimado en la misma cantidad.

NORUEGA

Inmediatamente después de la guerra, el gobierno noruego estableció un amplio sistema de controles directos "para impedir el alza de precios, y para evitar que el exceso de las importaciones sobre las exportaciones no sobrepasara de cierto límite y también para distribuir los recursos y los ingresos sobre la base de objetivos determinados". (12)

Posteriormente se fueron suprimiendo numerosos controles directos pero la intervención del Gobierno en la vida económica ha continuado siendo muy importante, aunque siempre dentro del marco de economía de empresa privada.

En Noruega la planificación económica se realiza dentro del marco de la contabilidad nacional. Esta engloba a los presupuestos anuales y a todos los programas que se van aprobando a lo largo del año.

El presupuesto nacional noruego constituyó un verdadero plan económico. No se limita, como el de otros países, a una simple enumeración de los gastos e ingresos del Estado, sino que, además, incluye datos sobre el producto nacional; el consumo, tanto público como privado; las inversiones, públicas y privadas, el saldo de la balanza de pagos, la distribución de la renta, y otros datos básicos generales de la economía nacional.

"El presupuesto nacional, como programa para la política económica, constituye un conjunto de directrices concretas para los organismos de control, por ejemplo, directrices relativas a los préstamos de los bancos oficiales, la concesión de permisos para construir, etc. Los funcionarios públicos están obligados a cumplir tales directrices igual que están obligados a obedecer las directrices dadas en términos cualitativos. Una de las ventajas de presentar las directrices en el marco de un presupuesto nacional es la precisión que con ello se les concede". (13)

El presupuesto no obliga a los particulares, ya que es sólo un plan de actuación de la Administración Pública.

Los presupuestos nacionales y los programas formulados se publican conjuntamente en informes parlamentarios especiales, llamados publicaciones del presupuesto nacional, que, además, ofrecen un análisis del desarrollo económico del año precedente y una previsión sobre el desarrollo del año próximo.

(12) Peter Jakob Bjerve. *Contrôle Economique et Planification en Norvège*. En "La Planification en Cinq Pays de L'Europe Occidentale et Orientale. Bibliothèque Européenne. 1962. p. 25

(13) op. cit. pg. 37.

Como verdaderos planes económicos, se publican presupuestos anuales y otros extendidos a periodos de varios años. Los presupuestos anuales, han aparecido todos los años desde 1946. Los presupuestos a largo plazo han sido los de 1946-1950, 1948-49 a 1951-52, 1953-1957 y 1958-1961.

Los principales presupuestos particulares contenidos en el "presupuesto nacional" son el presupuesto de producción, los de importación y exportación, el de consumo, el de inversión, el de ingresos y gastos de la Administración Central y Local, el de los créditos concedidos por los bancos del Estado y el dedicado a la mano de obra.

PORTUGAL

Los planes portugueses constituyen simples instrumentos de la política del Gobierno ~~por lo que~~ (no contienen normas imperativas para el sector privado, salvo aquellas integradas en el marco institucional de la planificación, y que sirven de orientación estímulo a dicho sector.

Primer plan sexenal 1953-1958.

Este plan constituye simplemente una serie de proyectos de inversión cuyos totales sectoriales para la metrópoli a lo largo del plan, son las siguientes, en millones de escudos:

	<u>1953</u>	<u>1954</u>	<u>1955</u>	<u>1956</u>	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>Total</u>
Agricultura ...	174	177	223	247	254	209	1.290
Industria	1.179	896	635	553	210	143	3.616
Transportes y Com.....	321	441	340	426	480	413	2.421
Enseñanza Técnica	40	36	44	38	25	32	215
Total	<u>1.714</u>	<u>1.550</u>	<u>1.248</u>	<u>1.264</u>	<u>969</u>	<u>797</u>	<u>7.542</u>
	=====	=====	=====	=====	===	===	=====

El total de las inversiones, públicas y privadas, proyectadas en el plan representaban en 1953 el 3,5 por 100 del producto nacional bruto, el 2,5 por 100 en 1955 y el 1,5 por 100 en 1958.

TURQUIA

El primer intento de planificación nacional económica por parte del Gobierno turco es el "Programa para el año 1962". Por ello, y por la falta de una organización estadística y, en general administrativa, adecuada, no es un plan muy científico, sino un simple ensayo de planificación, interesante por abrir el camino a futuros planes." es más un programa transitorio que servirá como base para ulte-

riores trabajos planificadores". (14)

El Programa está dividido en tres secciones. La primera se titula: "Análisis de la Situación Económica y Sugerencias y Recomendaciones". La segunda "Análisis Sectorial". La tercera "Problemas Sociales". Los sectores analizados son: Energía, Siderurgia, Cemento, Transporte y Comunicaciones, Minería, Maquinaria y Herramientas, Productos Químicos y Farmacéuticos, Papel y Agricultura. Y en cada uno de ellos se estudia la situación al elaborarse el plan (1960) las estimaciones para 1962, los problemas existentes, y las sugerencias y recomendaciones para 1962.

Dado su carácter meramente indicativo, no es realmente un plan, sino, como se titula acertadamente, un programa. Se limita a establecer unas previsiones sobre el probable desarrollo futuro de la economía y unas recomendaciones sobre las medidas que deberían tomarse para corregir en una dirección conveniente aquel desarrollo.

U.R.S.S.

Como hemos visto en el capítulo destinado a la organización de la planificación, no encontramos verdaderos planes económicos en Rusia hasta 1928.

El llamado comunismo de guerra había elaborado solamente algunos planes sectoriales, siendo el más importante de ellos el de la electrificación (plan Goelro) en 1920, impulsado por Lenin por considerar la energía eléctrica como el problema clave del desarrollo. Pero aunque no llegó siquiera ni a la elaboración esquemática de un verdadero plan nacional se plantea el problema y reconoce que la planificación es necesaria en una política tan intervencionista como la rusa. "Y, sobre todo, deja numerosas ideas esparcidas y métodos de política económica que él no ha sabido integrar en un sistema de planificación, pero que luego serían incorporados en tal sistema". Para el futuro sistema soviético de planificación, la aportación de la política económica del comunismo de guerra es bastante más importante que el de las tentativas de planificación y tan importante como el de las actitudes y reflexiones relacionadas directamente con el problema". (15)

La Nueva Política Económica instaaura, como hemos visto, un sistema que aparenta acercarse al capitalismo, aunque en realidad no es sino una de tantas desviaciones de conveniencia dentro del férreo cauce que conduce la política comunista. Dentro de este ambiente engañoso, algunos llegan a criticar y combatir la planificación, mientras otras opi-

(14) Program for the year 1962. Prime Ministry of the Republic of Turkey. State Planning Organisation. Ankara, 1961 p.2.

(15) Creslow Bobrowski, Formation du Système Soviétique de Planification. Paris, 1956. pág. 27.

niones la defienden.

En la realidad se siguen elaborando planes sectoriales, pero no se llega a la elaboración de un plan nacional. En 1925 publica el Gosplan, una especie de informe sobre la evolución de la economía que luego se publicaría ya todos los años, pero que no es todavía un plan económico. Son meros estudios quinquenales pero que pueden considerarse un producto de los planes quinquenales posteriores.

Otro documento parecido es el OSVOK, proyecto de plan industrial para el período de 1925-26 a 1929-30. No llega a realizarse y no es, pues, un verdadero plan, pero es otro precedente importante de los posteriores planes quinquenales.

Según G. Grossman,⁽¹⁶⁾ los elementos característicos que rodean la planificación soviética, son:

1. La nacionalización de la mayoría de los medios de producción, lo que sirve "para disminuir los obstáculos legales y políticos al control gubernamental de la economía".
2. Una tasa de inversión muy elevada, del orden del 25-30% en tiempos normales desde 1928.
3. La colectivización, cuya principal función es la de "asegurar, por medio de controles físicos, una corriente creciente de productos agrícolas" a precios mucho más bajos de los que podrían ofrecerse en otro caso.
4. Una organización altamente centralizada.
5. Un gran esfuerzo dirigido a "extender la educación y la formación en todos los niveles de cualificación, desde el de los obreros al de los hombres de ciencia".
6. La prioridad concedida a los bienes de inversión en relación con los de consumo, y a la industria pesada en relación con la industria ligera.

Los planes quinquenales rusos comprenden los períodos siguientes:

- a) El Primer plan, de 1928 á 1933
- b) El segundo " " 1933 á 1937
- c) El tercero " " 1938 á 1943(interrumpido por la guerra).
- d) El cuarto " " 1946 á 1950
- e) El quinto " " 1951 á 1955
- f) El sexto " " 1956 á 1960
- g) El séptimo " " 1959 á 1965

(16) Gregory Grossman. La Planification Soviétique. La Planification en Cinq Pays de l'Europe Occidentale et Orientale. Bibliothèque Européenne. 1962. pág. 109.

Estos son los grandes planes económicos nacionales, los llamados "Planes de Estado para el Desarrollo de la Economía Nacional". Además de éstos, existen los planes regionales de las quince repúblicas que forman el país, los planes de los sovnarkhozes, dependientes de los anteriores, y los planes relativos a diversos aspectos económicos, tales como el Plan Financiero, El Presupuesto del Estado, el Plan de Crédito del Banco del Estado, el Balance de Ingresos y Gastos de la Población, el Plan de Comercio Exterior, todos ellos coordinados con los grandes Planes nacionales.

En 1961 se publicó un plan general para el período 1960-1980.

Como ejemplos de los planes rusos vamos a analizar muy brevemente el primer plan quinquenal y el primer plan septenal.

Primer plan quinquenal 1928-32.

El plan, como propio de una planificación integral, muy detallado, bajando a los escalones más inferiores. Quería ser exhaustivo, no dejando nada a la improvisación ni al azar.

Su grado de centralización es, sin embargo, enorme. A pesar de su amplitud y de su detalle, el poder de los órganos locales es mínimo.

El primer plan quinquenal, como primer ensayo de gran envergadura, tenía que presentar muchos fallos. La técnica era de un simplismo asombroso, sus objetivos demasiado ambiciosos, su organización muy defectuosa. Pero su experiencia es útil. Cuando se termina existe ya una organización planificadora mucho más completa y eficaz que la que realizó el plan en sus principios.

Primer plan septenal 1959-1965.

Representa un importante paso en la historia económica rusa, al iniciar una nueva fase en la evolución de la planificación de este país.

En algunos aspectos sigue la línea de los anteriores planes quinquenales. Así, sigue concediendo mayor importancia a los bienes de inversión que a los de consumo, pero disminuye notablemente la preponderancia de aquellos sobre éstos establecida en planes anteriores.

Este plan septenal está integrado dentro de un programa más amplio de 15 años de duración anunciado por el Soviet Supremo en noviembre de 1957 y cuyo objetivo básico era "alcanzar el primer lugar entre todos los países del mundo, tanto en la producción absoluta como por habitante, lo que dará a la Unión Soviética el nivel de vida más elevado del mundo para 1970". (17)

(17) Etude sur la Situation Economique de l'Europe en 1959. N.U. Genève, 1960. Cap. IV. p. 3.

El plan septenal aspira a aumentar la producción industrial bruta un 80 por 100 de 1958 á 1965, un 85 á 88 por 100 para los bienes de inversión y de un 62 á 65 por 100 para los de consumo, concediendo una especial importancia a la industria química, la de metales y productos de la madera, la electricidad, materiales de construcción e industrias mecánicas, en el orden enumerado.

Proyecta un crecimiento del 80 por 100, en todo el periodo abarcado por el plan, para la producción agrícola bruta, basando tan alto desarrollo en las grandes inversiones realizadas en este sector en los periodos anteriores.

YUGOESLAVIA

Primer plan quinquenal de reconstrucción 1947-1951.

Promulgada la "ley sobre el plan Económico y los órganos Planificadores de Estado" el 25 de mayo de 1946, creados los órganos en ella establecidos, se iniciará inmediatamente la labor planificadora y un año después, en abril de 1947, se aprueba el primer "Plan Quinquenal para el Desarrollo de la Economía Nacional".

En Yugoslavia la planificación integral nada más terminada la guerra se inicia. El ambiente estaba perfectamente preparado para ello. El Gobierno formado en 1944, ocupado todavía parte del país por los alemanes, progresó rápidamente en su política intervencionista. En 1946, nacionalizada el 80 por 100 de la industria, el sistema bancario, los transportes y casi la totalidad de los otros servicios, iniciada ya la colectivización de los agricultores, el Gobierno consideró oportuna la elaboración de un plan de desarrollo aprobado en ese año y que se extendería al periodo 1947-1951.

Este plan tiene las características típicas de los planes rusos: su duración quinquenal, el carácter demasiado ambicioso de sus objetivos, la prioridad concedida a la industria pesada a costa del atraso de las otras ramas industriales y de la agricultura; la preponderante importancia concedida a los bienes de inversión, respecto a los bienes de consumo y el gran detalle con que preve todos los objetivos (no se limita a dar normas generales, sino que señala todas las cifras a que debe ajustarse la economía durante los cinco años de duración del plan).

En relación con 1939, último año de preguerra, la renta nacional debería duplicarse para finales del plan, la producción industrial deberá aumentar cinco veces, mientras que el aumento previsto para la agricultura era solo de un 20 por 100.

El plan abarcaba explícitamente unos 600 productos, para los cuáles fijaba con todo detalle unos objetivos determinados de producción. Puede citarse como ejemplo (18) el ca

(18) Albert Waterston. Planning in Yugoslavia. The Economic Development Institute. International Bank for Reconstruction and Development. J. Hopkins Press, Baltimore 1962, Pgs. 10.

so de la industria del cristal, eí la que se fijaban los objetivos de producción para el cristal ordinario, el cristal utilizado en óptica, el cristal de seguridad para autos, el cristal a prueba de fuego, los objetos de cristal para uso , y el cristal para bombillas.

Las inversiones totales del plan se distribuían entre los distintos sectores de la forma siguiente:

Agricultura	7 %
Minería y Metalurgia ...	11 %
Energía Eléctrica	11 %
Otras ind. manufacture - ras	20 %
Transportes y Comunica - ciones	26 %
Otras	25 %
<hr/>	
Total	100 %

El plan concedía, pues, relativamente, poca importancia a la agricultura.

Este plan tuvo que modificarse radicalmente, prácticamente suprimirse, en 1948 por la separación del gobierno yugoeslavo del bloque ruso. A partir de ese año, y hasta 1957, no existen planes a largo plazo, elaborándose planes anuales, cada vez menos centralizados y menos imperativos. Se va ampliando el poder de los organismos regionales y se van disminuyendo las restricciones, de las entregas obligatorias de productos y del monopolio estatal del comercio exterior, y acentuándose en años sucesivos estas medidas liberales. Sin embargo, ha subsistido siempre la rígida estructura intervencionista, siendo puramente formales y accesorias todas aquellas libertades. El gobierno ha señalado, siempre, de forma más o menos directa, las cifras de producción de cada producto, las hectáreas de tierra que debían dedicarse a cada cultivo, la extensión máxima de las propiedades agrícolas, y ha crecido paulatinamente la extensión de tierras sometidas al régimen colectivo.

El primer plan quinquenal obtuvo pobres resultados. Entre 1948 y 1952 la renta nacional aumento solo un promedio anual del 1,9 %. El aumento por habitante fué solo de un 0,4 % la producción agrícola disminuyó un 1,5 % al año, si bien la producción industrial aumentó un 6,4 % y el transporte un 6,9 %. (19).

(19) Albert Waterston. Plannign in Yugoslavia. The Economic Development Institute. Baltimore 1962, pág. 18.

Segundo plan quinquenal 1957-1961.

El día 6 de diciembre de 1957 se promulgó el "Plan Social de Desarrollo Económico de Yugoslavia 1957-1961".

El plan estaba dividido en cuatro partes. La primera expone los grandes problemas con que se enfrentaba la economía yugoslava, las posibilidades de expansión y los objetivos fundamentales del plan. La parte segunda estimaba la evolución general de la economía durante el periodo cubierto por el plan. La tercera analizaba la evolución prevista de los distintos sectores económicos. La parte última expone las medidas para conseguir el desarrollo previsto.

Según fuentes yugoeslavas, el ritmo de producción alcanzado en este plan ha permitido realizar sus objetivos en un periodo de cuatro años, en lugar de los cinco previstos.

En 1960 el índice de producción industrial había crecido un 69 por 100 respecto a 1956, exactamente el objetivo planeado para 1961. Los índices de producción de las distintas industrias (base 1959=100) oscilan entre un margen inferior de 99 para la del tabaco y 133 para la del petróleo, con el crecimiento mayor. Para cortar deformaciones de impresión, hay que tener en cuenta también las cifras absolutas a que se refieren tales índices. Así, ese máximo de petróleo corresponde a un crecimiento de producción de 592.000 á 943.000 toneladas, y de transformación de 1.175.000 á 1.288.000 toneladas.

El crecimiento porcentual total y anual previsto en el plan para cada sector era el siguiente: (20)

<u>Sector</u>	<u>Aumento 1957-1961</u>	<u>Aumento anual</u>
Industria.....	70,0	11,0
Construcción....	67,3	10,9
Transporte	54,3	9,1
Artesanía	43,2	7,4
Agricultura	41,2	7,4
Comercio Hostelería y Turismo	41,1	7,1
Sivicultura	8,4	0,6

Se preveía que las exportaciones aumentarían un 69% entre 1956 y 1961, y las importaciones un 42 por ciento, lo que reduciría notablemente el déficit de la balanza.

(20) Datos sacados de "Planning in Yugoslavia" Albert Waters ton. The Economic Development Baltimore 1962. Pgs. 98 y siguientes.

Las inversiones totales durante el plan crecerían cerca de un 40 %. Las inversiones mayores serían para la agricultura, que aumentarían casi un 200 %, mientras que las inversiones en la industria aumentarían solo un 12 por cien-

Tercer plan quinquenal 1961-1965.

Como los objetivos fundamentales del plan quinquenal 1957-1961 se alcanzaron en los cuatro primeros años del plan, en diciembre de 1960 se promulgó un nuevo plan para los años 1961-1965.

Este plan tiende en primer lugar a eliminar el desequilibrio entre la producción de materias primas básicas y productos semi-elaborados y la producción de bienes de la industria de transformación, ya que la primera había quedado muy rezagada respecto a la segunda. Como sabemos, este des-equilibrio es típico de los países comunistas. El deseo de obtener fuertes incrementos de la producción conduce a exageradas inversiones en detrimento de los bienes de consumo.

Otro objetivo del plan es el de mejorar el nivel técnico de la industria, claramente inferior al de los países avanzados de Occidente, donde la competencia obliga a una renovación más constante de los medios y técnicas de desarrollo.

El plan concede especial atención a la agricultura, que, también como en otros países comunistas, ofrecía un nivel de desarrollo muy inferior al industrial. M. Avdo-Humo, Presidente de la Comisión del Plan señala que "Los costes relativamente elevados de la producción agrícola, su débil poder de acumulación, la organización todavía imperfecta de las grandes propiedades agrícolas socialistas, y la falta de instalaciones para el almacenamiento, la transformación, el transporte y el comercio de productos agrícolas constituyen obstáculos importantes que impiden que este sector económico progrese más rápidamente" (21)

Uno de los obstáculos que entorpece el desarrollo de la economía yugoeslava es el de las regulaciones administrativas. El plan tiende a crear "condiciones más propicias a la actividad, eliminar las supervivencias de medidas administrativas en el campo de los precios y acelerar la formación de precios económicos para un cierto número de productos esenciales". (22)

También aspira el plan a cambiar el sistema institucional de la economía, suavizando el régimen de crédito, y de cambios. "... el nuevo plan quinquenal se basa sólo sobre un concepto preciso del desarrollo económico y de

(21) "Les Principales Caracteristiques du plan de développement économique 1961-1965". Revue de la Politique Internationale, 15-2-61.

(22) Op. Cit.

la forma de asegurar los recursos materiales necesarios para alcanzar estos objetivos, sino también sobre la acción de un sistema económico en el que deban manifestarse con mayor claridad el juego de mercado y la libertad de decisión de los productores directos".

"A diferencia de los planes de otros muchos países, que se basan en directrices dadas desde arriba, este plan crea pues, las condiciones indispensables no solamente para el crecimiento de las fuerzas materiales de producción, sino también para el desarrollo de las relaciones de producción gracias a un sistema económico en el que, liberadas de presiones administrativas tanto la producción como la distribución de ingresos, los productores ejercían al máximo su influencia sobre el movimiento económico". (23)

A pesar del poco valor que puede atribuirse a estas palabras, las reproducimos como índice de las aspiraciones potenciales del plan.

El plan preve un aumento anual del 11 por cien del producto social bruto y de un 11 por ciento de la renta nacional. La agricultura aumentará anualmente en un 7,2 por ciento, la industria un 13 por ciento, el transporte un 11 por ciento, el comercio un 12 por ciento, y la construcción un 13 por ciento.

Las exportaciones crecerán un 14 por ciento al año y las importaciones cerca de un 10 por ciento, desapareciendo el déficit de la balanza corriente.

Planes a más largo plazo.

Además de los planes quinquenales generales, encontramos en Yugoslavia planes de mayor duración, de tipo sectorial.

En 1953 se promulgó un plan decenal, para 1953-1963, para la agricultura, y otro para el mismo periodo que comprendía diversas ramas industriales.

También se ha elaborado un plan de veinte años, para el periodo 1960-80, de carácter eminentemente "proyectivo", es decir, limitado principalmente a señalar las tendencias generales previsibles de la economía.

Planes anuales.

Además de los planes a largo o medio plazo mencionados, el gobierno yugoeslavo ha promulgado planes anuales desde 1952. En ese año se publica el primer plan anual económico. En aquella época se inicia una política menos totalitaria y centralizadora que la de años anteriores, y los planes anuales recogen tal tendencia, cada vez más clara, aunque situada siempre dentro del marco totalitario.

Hasta 1956 los planes anuales eran independientes de los planes quinquenales, pero a partir de 1957 se convierten en meros instrumentos de ejecución de los planes quinquenales.

BIRMANIA

Primer plan bienal económico 1948-49.

El primer plan se termina en abril de 1948. Su objetivo central era la modernización de la agricultura y de la industria. En la agricultura se daba una importancia primordial a la reforma agraria, problema básico de este país.

Dificultades políticas impidieron la realización de este plan.

Plan general 1952-60.

Este plan prestó una atención especial a la organización administrativa y a la formación profesional.

Este plan intentó ser un verdadero plan general (comprehensivo) pero, en la realidad, no se extendió a todos los sectores ni a los problemas principales del campo económico, ni logró la coordinación necesaria para tener aquel carácter.

Segundo plan quinquenal 1961-65.

Este plan se extiende desde octubre de 1961 hasta septiembre de 1965.

Proyecta un aumento anual de la renta nacional de un 6 por 100 y unas inversiones brutas de unos 1.215 millones de dolares. De esta cifra aproximadamente un 45 por 100 en el sector público y un 55 por 100 en el sector privado.

CAMBODYA

Plan quinquenal 1960-1964.

En 1959 se aprueba el primer plan quinquenal de este país. Este plan establece un aumento del 3 por 100 en la renta nacional per capita. El 40 por 100 de los gastos se dedican a usos directamente productivos, 28 por 100 a los transportes y comunicaciones, 25 por 100 a la sanidad, en enseñanza y política social y el 7 por 100 a la Administración.

CEILAN

Plan decenal 1959-1958.

El primero verdadero plan económico realizado en Ceilan. Los anteriores (Programa sexenal de Inversiones, y

Primer Informe Transitorio) eran simples programas sobre el posible desarrollo de algunos sectores económicos.

El Plan está dividido en dos partes. En la primera se analizan los problemas generales de la economía de Ceilán, las características, ámbito y resumen del plan, su financiación, y los factores institucionales. En la segunda se describen los programas de los distintos sectores abarcados por el plan, divididos en: te, caucho y cacao; sector agrícola no exportador; Industria pesquera; Industria; Energía; Transporte y Comunicaciones; y Servicios Sociales.

Los objetivos generales del plan son:

a) Proporcionar empleo para la creciente fuerza laboral y reducir el paro y el sub-empleo.

b) Equilibrar la balanza de pagos en sus cuentas corrientes o, al menos, reducir el déficit a un volumen que pueda ser compensado por los préstamos y donaciones del extranjero.

c) Elevar, a largo plazo, el nivel de vida, que es el último objetivo del desarrollo económico.

d) Diversificar la economía, de forma que sea así menos vulnerable a los cambios externos.

e) Lograr una distribución equitativa de la renta nacional.

En 1957 la renta nacional de Ceilán se estimaba en 4.742 millones de rupias, unas 491 rupias por cabeza. El plan tiende a obtener en 1968 una renta nacional a 8.900 millones de rupias, unas 667 por persona, teniendo en cuenta el aumento de población entre esos años. La renta nacional aumentará así un 88 por 100 y la renta per capita en 36 por 100. El aumento anual de la renta nacional será de un 5,9 por 100. Como la población crece un 3 por 100 al año, el aumento renta nacional será de un 2,9 por 100.

La evolución proyectada del gasto interior bruto y del consumo y la inversión respecto a aquél (en precios constantes, 1957) es la siguiente:

	1957 (mill.Rs)	% respecto al G.I.B.	1.968 (mill.Rs)	% respecto al G.I.B.
Gasto interior bruto	5.188	100	9.421	100
Consumo privado.	3.981	76,7	6.570	69,7
Consumo público.	537	10,4	860	9,1
Inversión Bruta.	670	12,9	1.991	21,1

La inversión total bruta durante el período decenal 1959-68 se distribuirá en la forma siguiente: (a precios de mercado de 1957) .

	Millones R.s.	% del total
Agricultura	3.110	22,9
Pesca	218	1,0
Industria	2.714	20,6
Electricidad	826	6,1
Transporte y Comunica - ciones	1.946	14,3
Construcción	325	2,4
Inversiones Sociales ..	3.571	26,3
Admon. Pública	180	1,3
Otros Servicios	711	5,2
Total	13.600	100,0

La transformación que experimentará la estructura económica del país a lo largo del plan se deduce de la variación de la importancia relativa de la agricultura y de la industria en el total de la economía. Las inversiones en estos sectores variarán en la forma siguiente:

1957 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968

Agricultu- ra Pesca.	27,4	28,7	26,5	27,2	25,3	25,5	24,5	23,9	23,5	22,9	22,5
Ind.Ener - gía.	15,1	14,3	22,5	25,3	27,6	27,0	27,2	26,6	27,1	27,2	27,3

Como ya hemos visto, el plan aspira a aumentar la participación del sector agrícola en el producto interior bruto de 1957 a 1968, en un 62 por 100, de 2.670 millones de rupias a 4.324 millones.

Las principales mejoras planeadas en este sector son: la dedicación de terrenos adecuados al cultivo de las cosechas fundamentales del país (té, caucho....), la supresión de estos cultivos en tierras marginales que serán dedicadas a otros cultivos; un amplio programa de sustitución de importaciones, con la ampliación de varios nuevos e importantes cultivos, para lograr la autosuficiencia del país en productos tales como azúcar, cebolla, tabaco, café, huevos y patatas, algodón; elevar en grado importante otras producciones importantes, como leche; aprovechar hasta el mayor grado posible los terrenos hoy improductivos, por medio de obras de regadío y colonización, proyectándose la utilización, en los próximos diez años, de unos 400.000 acres de terreno, para dedicarlos especialmente al cultivo del arroz, azúcar.

En el sector pesquero intenta alcanzar la autosuficiencia del país hacia 1968. Para ello se proyecta la me-

canización de parte importante de la flota pesquera (la introducción de nuevos barcos, la construcción y ampliación de astilleros y puertos pesqueros, y otras medidas complementarias).

El plan proyecta la ampliación de las industrias básicas (cemento hasta los 10 millones de Tns. en 1968; fertilizantes, azúcar, con un objetivo de producción para finales del plan de 272.000 Tns.) y de otras importantes (textiles, productos químicos, sal, ladrillos, vidrio, papel, maquinaria,...).

El plan intenta elevar la producción industrial de 380 millones de rupias en 1957 a 1.290 millones en 1968.

Una característica importante del plan es el aumento del papel del estado en la actividad económica. Durante los 10 años de duración del plan el porcentaje de las inversiones públicas respecto a la renta nacional se elevará del 5 al 14 por 100, mientras que la inversión privada crecerá solo del 7 al 8 por 100, esperándose que esta tendencia continúe posteriormente. Ahora bien, esto no significa una represión de las actividades privadas, puesto que éstas aumentarán a lo largo del plan, sino más bien en fortalecimiento relativo del sector público.

CHINA

A principios de 1950 se elaboró un rudimentario plan económico, que se limitaba a establecer unos objetivos de producción para los productos fundamentales de la economía china. (24)

Primer plan quinquenal 1953-57.

El primer plan quinquenal comprende el período 1953-57.

Sus objetivos fundamentales eran éstos: (25)

1. El desarrollo de las industrias de bienes capital a un ritmo que permita el rápido crecimiento de la industria pesada.

2. La tasa de crecimiento de las industrias de bienes capital debería ser superior a la de las industrias de bienes de consumo.

3. El desarrollo de la agricultura deberá dirigirse al abastecimiento adecuado de cereales y materias primas industriales y a aumentar la oferta agrícola con la cual financiar la industrialización.

(24) The Economic Development of Communist China 1949-1960
T.J. Hughes D.E.T. Luard. Oxford University Press. London 1961.

(25) Id. pg. 38.

4. La tasa de crecimiento de la productividad del trabajo debería ser mayor que el aumento de salarios, con el fin de asegurar la acumulación de capitales.

5. Deberían establecerse nuevos centros industriales próximos a las fuentes de suministros de materias primas.

Como señalan T.J. Hughes y D.E.T. Luard, (26) este plan no llegó a estar elaborado hasta 1955 y nunca llegó a ser un verdadero plan, "en el sentido propio de la palabra", ni "en el sentido en que se emplea tal palabra en la Unión Soviética".

La distribución porcentual de las inversiones del plan era la siguiente:

Industria	58,2 %
Agricultura, obras hidráulicas	7,6
Transporte, Comunicaciones	19,2
Comercio, banca	3,0
Educación, sanidad	7,2
Servicios públicos municipales	3,7

Establece un crecimiento de la producción bruta total para 1957 del 50 por 100 respecto a la de 1952, es decir, un crecimiento anual de 9 por 100 aproximadamente.

Tengamos en cuenta que en la producción bruta total no se incluye el comercio, las finanzas y los servicios personales.

La producción agrícola debería aumentar un 25 por 100, a una tasa anual del 4.3 por 100. Y la industrial un 100 por 100, a un ritmo anual del 14,7 por 100. (Todo en valores brutos). El plan, como todos los del bloque comunista, concede una importancia extraordinaria a la industrialización especialmente a la industria pesada.

Las metas del plan en el sector industrial son las siguientes: (27)

Hulla	57,6	102,5	80	Millones Trs.
Petróleo crudo ...	395,5	1.825	360	Miles de Tns.
Electricidad	7,3	15,9	120	Miles de mill. Kwh.
Acero bruto	1,2	3,7	210	Millones Tns.
Cemento	2,6	5,5	110	Millones Tns.
Azúcar	226	623	180	Miles de Tns.

(26) Op. cit. pág. 39-40

(27) La Economía China. Solomon Adler. Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1957. p. 85.

Los objetivos de aumento en algunos productos importantes eran los siguientes: (28)

<u>Producto</u>	<u>1952</u>	<u>1957</u>	<u>Aumento</u> <u>%</u>	<u>Unidad</u>
Arroz	684	818	19,5	Millones Gms.
Trigo	181	237	36,1	
Soja	95	112	17,9	
Tubérculos .	163	213	30,5	
Algodón.....	1.305	1.635	25,4	Miles de Tns.
Yute y cáñamo	305	365	19,7	" " "
Capullos seda.	62,2	93,4	50,1	" " "
Tabaco curado.	220	390	76,6	

En la ganadería los objetivos eran, en millones:

Caballos	6,1	8,3	36
Mulos			
Asnos	1,6	1,9	21
Vacas	11,8	13,9	18
Ovejas	56,6	73,3	30
Cabras	36,8	68,7	86
Cerdos	89,8	138,3	54

Segundo plan quinquenal 1958-1962.

Proyecta un aumento del 50 por 100 del ingreso nacional y del 75 por 100 en la producción bruta total. La producción bruta agrícola deberá aumentar un 35 por 100 y la producción industrial un 100 por 100.

En este plan se continúa dando prioridad a la industria pesada. La parte de los bienes de capital debería pasar del 40 al 50 por 100 de la producción industrial.

Algunos de los objetivos en el sector industrial para 1962 eran los siguientes: (29)

(28) La Economía China. Solomon Adler. Obra citada.

(29) La Economía China. Solomon Adler. Fondo de Cultura Económica. México, 1957. Obra citada p. 113.

Productos	Metas para 1.962	Aumento so bre 1.957	Unidad
Electricidad	40.000-43.000	152-170	Mill. Kwh.
Hulla	172-190	68-86	Mill. Tnm.
Petróleo crudo ..	4,5-5,5	150-200	" "
Acero	9,5-10,5	155-191	" "
Cemento	12,5-14,5	108-142	" "
Aluminio, lingote	91-109	400-500	Miles Tns
Fertilizantes....	2,72-2,74	419-454	" "

El segundo Plan establece para la agricultura, el objetivo de aumentar la producción bruta en un 35 por 100.

COREA

El objetivo central del plan es alcanzar una tasa de desarrollo económico del 7,1 por 100, tasa muy superior a la del período precedente, que en 1954-60 fué del 4,7 por 100. El plan aspira también a reducir el paro urbano, de 2,7 millones en 1961 a 1,4 millones en 1966, es decir, de un 26 a un 11 por 100 de la fuerza laboral.

El plan proyecta una inversión fija anual del 20,5 por 100 del producto nacional bruto, siendo este porcentaje del 12,3 por 100 en el período 1954-60.

De la inversión total proyectada, el 16,4 se dirigirá al sector privado (agricultura, silvicultura, pesca), el 42,1 por 100 a la industria manufacturera y el 41,5 a la energía eléctrica, transportes y comunicaciones, esperándose que estos tres sectores aumentarán en un 33,5, un 109,8 y un 24,6 por 100, respectivamente.

Se estima que el consumo privado aumente un 28 por 100 de 1960 a 1966. El porcentaje del consumo privado respecto al producto nacional bruto disminuirá del 81,2 por 100 en 1960 al 71,1 por 100 en 1966.

FILIPINAS

Los objetivos fundamentales del plan son: 1) Continuar un aumento del producto interior bruto del 5,5 por 100 anual en 1962-63 al 7 por 100 en 1966-67. 2) Una inversión fija bruta de 16,1 por 100 del producto nacional bruto. 3) Un aumento del ahorro nacional del 13 por 100 del producto nacional bruto en 1962-63 al 16 por 100 en 1966-67. 4) Una entrada neta de capital extranjero de unos 860 millones de dólares en los cinco años del plan. 5) Unos ingresos

totales, durante todo el plan, procedentes de la exportación, de unos 3.700 millones de dólares. (30)

Se planea una inversión total nueva de unos 3.500 millones de dólares, que se distribuirán en esta forma: 33 por 100 a los transportes y comunicaciones; 33 por 100 en la industria manufacturera; 20 por 100 en las obras públicas y construcción; 7 por 100 en la agricultura, 3 por 100 en la minería; y el 4 por 100 en otros sectores.

INDIA

Primer plan quinquenal 1951-1956.

Este plan esta dividido en tres partes fundamentales. En la primera se presenta una visión general del plan, analizando los siguientes problemas: el problema del desarrollo; los objetivos, técnicas y prioridades de la planificación, la estimación de los recursos y el esquema del plan.

En la segunda parte se estudia el problema de la administración y de la cooperación pública.

Y en la tercera y última se analizan los programas de desarrollo de los distintos sectores, estudiando los problemas siguientes:

1. Situación de la economía agrícola
2. Desarrollo del Movimiento cooperativista
3. Política alimenticia del Plan
4. Política del suelo
5. El trabajador agrícola
6. Programa para el sector agrícola
7. Extensión rural y Desarrollo de las comunidades
8. Financiación en la agricultura
9. El Mercado agrícola
10. Algunos problemas de Desarrollo agrícola
11. Ganadería
12. Productos lácteos y horticultura
13. Los Bosques
14. La Pesca
15. Productos rurales
16. Pequeñas industrias y Artesanía
17. Regadíos y Energía
18. Desarrollo de los recursos minerales
19. Investigación científica e industrial
20. Desarrollo y política industrial
21. Comercio exterior y política comercial
22. Transporte y Comunicaciones
23. Sanidad
24. Educación
25. Trabajo
26. Vivienda
27. Bienestar social
28. Clases atrasadas
29. Rehabilitación de personas desplazadas.
30. Empleo

El objetivo central del plan era "iniciar un proceso de desarrollo que eleve el nivel de vida y abra al pueblo nuevas oportunidades para una vida más rica y más varia da. (31)

Se estimaba que entre 1948-49 y 1955-56 el producto interior neto al coste de los factores pasaría de 873.000 millones de rupias a un billón, y la renta nacional de 871.000 millones a un billón.

Por sectores el aumento proyectado era el siguiente:

	1948-49	1955-56
Agricultura	415.000	488.000
Minería, Industria...	150.000	182.000
Comercio, Transporte y Comunicaciones ...	170.000	187.000
Otros Servicios	138.000	147.000

Los gastos totales del sector público proyectados para este primer plan serán de unos 20.690 millones de rupias distribuidas en la forma siguiente.

	Mill. rupias	% total
Agricultura y Desarrollo Comunal.	3.610	17,5
Regadíos y Energía	5.610	27,1
Transporte y Comunicaciones	4.970	24,0
Industria	1.730	8,4
Servicios Sociales	4.250	20,5
Otros	520	2,5
Total	20.690	100,0

De este total, unos 12.000 millones irían dirigidos a aumentar el capital productivo propiedad del Gobierno Central o de los gobiernos estatales; unos 3,960 al capital productivo del sector privado, 4.250 al capital social y unos 500 a destinos no clasificados en los grupos anteriores.

Los resultados reales de este plan fueron los siguientes: en los cinco años de duración del plan la renta nacional aumentó un 18 por ciento, la renta nacional per capita un 11 por 100, se pusieron en regadío unos 2,4 millones de Ha.; el índice general de la producción industrial pasó de 105 en 1950 (base 1946=100) a 161 en 1955. El volumen de inversiones fué de unos 31.000 millones de rupias, creciendo de 4.500 millones en 1950-51 á 7.900 en 1955-56. El porcentaje de la inversión respecto a la renta nacional pasó de

4,9 en 1950-51 á 7,3 en 1955-56. Este porcentaje fué del 7 por 100 en 1951-52, de un 5 por 100 en los dos años siguientes, del 6 ó 6,5 por 100 en 1954-55 y de un 7,3 por 100 en el último año del plan. El porcentaje medio de todo el plan fué de un 6 por 100.

Los precios disminuyeron un 13 por 100 a lo largo del plan y también bajó el coste de la vida. La balaza de pagos mejoró sustancialmente.

Segundo plan quinquenal (1956-1961).

Los gastos del sector público proyectados para este plan y financiados por los gobiernos de los estados, ascendían a 48.000 millones de rupias, distribuidos en la forma siguiente:

	<u>Proyectado</u>	<u>% del total</u>
Agricultura y Desarrollo Comunal	5.680	11,8
Regadíos y Energía	9.730	19,0
Industria y Minería	8.900	18,5
Transporte y Comunicaciones.	13.850	28,9
Servicios Sociales	9.450	19,7
Varios	990	2,1
	<hr/>	<hr/>
Total	48.000	100

De esa cifra total de 48.000 millones de rupias, 38.000 corresponden a inversiones y 10.000 a gastos corrientes. Esta distribución es aproximada pues los presupuestos del Gobierno Central y los de los Estados no ofrecen una clara distinción entre ambos conceptos. La inversión del sector privado para el período del plan se estimaba en éste en unos 24.000 millones de rupias estando, por tanto, la inversión pública y la privada en relación de aproximadamente, de 3 á 2, mientras que en el primer plan tal relación era de 1 á 1.

Al finalizar el segundo plan quinquenal eran claramente visibles los resultados obtenidos por dicho plan y por el anterior.

La inversión total de la economía aumentó de 5.000 millones de rupias al año a unas 8.500 durante el primer plan y llegó a las 16.000 a finales del segundo. Las inversiones públicas variaron en dicho momento de 2.000 á 4.500 y a 8.000 respectivamente. La inversión total durante los dos planes fué a precios corrientes, de 101.100 millones, de ellos 52.100 del sector público y 49.000 del privado.

El detalle de tales cifras durante los dos planes

es el siguiente:

	<u>1er Plan</u>	<u>2º Plan</u>	<u>Total</u>
Gastos sector público....	19.600	46.000	65.000
Inversión sector público.	15.600	36.500	52.100
Inversión sector privado.	18.000	31.000	49.000
Inversión total	33.600	67.500	101.100

Los gastos efectuados en el sector público durante los dos planes en los diferentes sectores fueron éstos:

	<u>1er. Plan</u>		<u>2º. Plan</u>	
	<u>Gastos</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Gastos</u>	<u>Porcentaje</u>
Agricultura y Desarrollo.....	2.910	15	5.300	11
Regadíos	3.100	16	4.200	9
Energía	2.600	13	4.450	10
Industrias Rurales y Pequeñas	430	2	1.750	4
Industria y Minería	740	4	9.000	20
Transporte y Comunicaciones	5.230	27	13.000	28
Servicios Sociales y Varios	4.590	23	8.300	18
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	19.600	100	46.000	100

Como se ve en el cuadro anterior, el primer plan concedía una primordial importancia a la agricultura y regadíos, donde se empleaba el 31 por ciento de los gastos totales, mientras que en el segundo plan se concede más importancia a la industria y minería, con el 24 por 100 contra el 6 por 100 en el primer plan.

Durante el primer plan la renta nacional aumentó un 18 por 100, mientras que el aumento previsto era del 12 por 100; en el segundo plan el aumento real fue de un 20 por 100, y el proyectado de un 25 por 100. Es decir, en el primero se consiguió un aumento mayor que el proyectado, ocurriendo al contrario en el segundo.

Tercer plan quinquenal (1961-1966).

Los principales objetivos del Tercer plan son los

siguientes: (32)

- 1) Asegurar un aumento de la renta nacional superior al 5 por 100 anual y una inversión adecuada para mantener tal ritmo de crecimiento durante los planes posteriores.
- 2) Alcanzar un grado de autarquía en cereales alimenticios y aumentar la producción agrícola para atender las necesidades de la industria y de las exportaciones.
- 3) Ampliar las industrias básicas tales como la del acero, la de productos químicos, combustible y energía y establecer **y establecer una capacidad** en la fabricación de máquinas tal que pueda atenderse a las exigencias de una ulterior industrialización durante un periodo de unos diez años, principalmente con los recursos propios del país.
- 4) Utilizar en el mayor grado posible los recursos de mano de obra del país, asegurando así una expansión substancial en las oportunidades de empleo.
- 5) Establecer progresivamente una mayor igualdad de oportunidades y provocar una reducción de diferencias de rentas y de riquezas y una distribución más equitativa del poder económico.

Así como los dos primeros planes persiguen poner las bases para un posterior alto desarrollo económico, este tercer plan intenta iniciar este desarrollo. Los dos primeros intentaban reforzar y equilibrar los principales sectores económicos.

El tercer plan vuelve a conceder una importancia primordial al sector agrícola, que había perdido importancia en el segundo. El bajo nivel de vida del pueblo indio no le permite pasar rápidamente a un alto grado de industrialización, que no podría apoyarse en una demanda alevada ni en un aprovisionamiento adecuado de materias primas, dado el poco desarrollo de la agricultura. Pero el plan se da cuenta que la agricultura no puede abastecer a la enorme población india, por lo que recomienda la diversificación de la economía rural y la disminución del porcentaje de población dependiente del sector agrícola. "... la consideración fundamental es que todo lo que sea posible físicamente debería serlo financieramente y que debe desarrollarse la potencia de cada región hasta el mayor grado posible". (33)

El plan tiende a duplicar la tasa de crecimiento de la producción agrícola en los cinco años de su duración, aumentando aquélla en total un 30 por 100. Estos se conseguirían sobre todo por un aumento del rendimiento conseguido por grandes programas de regadíos y mejora en las técnicas de cultivo (mayor consumo de fertilizantes, quintuplican

(32) Third year Plan. Government of India. Planning Commission, 1961.

(33) Op. cit. pag. 49 (Third Five Year Plan).

1994
dose el de nitrogenados y aumentando en seis veces el de fosfatados, protección a los cultivos, etc.)

El plan dá también gran importancia al desarrollo industrial, especialmente de las industrias básicas. "Estas industrias dictaminan en gran medida el ritmo al que la economía puede llegar a ser autárquica y auto-generadora".

Se quiere que el Estado juegue un papel cada vez más importante en este desarrollo industrial proyectándose un aumento de la participación del sector público del 10 por 100 en 1961 al 25 por 100 en 1966.

El plan asigna gran importancia a la educación. "No pueden conseguirse grandes cambios tecnológicos ni aumentos en la productividad sin reforzar en medida importante la base educacional de la comunidad y mejorar sus condiciones de vida".

En los primeros borradores del Tercer plan se estimaba una tasa de incremento anual de la renta nacional del 5 por 100, lo que significaba, teniendo en cuenta el aumento de población, un crecimiento per capita anual de algo menos del 4 por 100 al año. Pero en su redacción definitiva se calculaba que la población crecería un 2 por 100 al año durante los próximos 15 años, lo que exigirá un crecimiento bruto de la actividad económica de un 6 por 100.

Se calculaba que la renta nacional se elevaría de 145.000 millones de rupias a finales del segundo plan (a precios constantes de 1960-61) a 190.000 a finales del tercero, 250.000 a finales del cuarto y 330.000 a finales del quinto. La renta per capita pasaría de 330 rupias a finales de 1960-61 a 385 en 1966, 450 en 1971 y 530 en 1976. Pero los autores del tercer plan estiman que estas previsiones serán muy inferiores a las que realmente se conseguirán.

Se preveía que el porcentaje de la inversión neta respecto a la renta nacional se elevaría de -1 11 por 100 en el momento en que se redactaba el plan (1961) al 14-15 por 100, 17-18 y 19-10 por 100 al año, a finales del tercero, cuarto y quinto planes.

El ahorro interior deberá elevarse del 8,5 por 100 de la renta nacional en 1961 al 11,5, 15-16, y 18-19 por 100 a finales del tercero, cuarto y quinto plan, respectivamente.

En total, el tercer plan aspira a alcanzar en cinco años tanto como lo conseguido en los 10 años anteriores abarcados por los dos planes precedentes.

IRAN

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, se plantea en Irán, como en otros países, el problema de la planificación; también como en otros países, ésta fué resultado de los estudios realizados como condición impuesta para obtener préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

Hasta ahora, se han elaborado tres planes económicos, de siete años de duración cada uno: 1947-1953, 1955-61, y 1962-68.

Primer plan septenal 1947-53.

Este primer plan no puede calificarse de general, ni es, siquiera, un verdadero plan, sino simplemente una lista de proyectos, deducida de los estudios realizados anteriormente con motivo de la concesión de préstamos del Banco Mundial, que, como hemos dicho, estaba sujeta a la condición de elaborar un estudio completo sobre la economía del país.

Segundo plan septenal 1955-61.

Este segundo plan constituyó, simplemente, una reelaboración del primero. Se revisaron, con la colaboración básica de expertos extranjeros, todos los proyectos del primero, para ver su importancia y realizar una selección adecuada y ordenada de inversiones.

Desde el punto de vista técnico, estos planes han tenido cierto éxito, puesto que se han realizado obras públicas importantes pero su importancia es menor desde el punto de vista económico, al no haber conseguido exponer en forma adecuada los problemas económicos del país ni establecer los objetivos y medidas adecuadas para el desarrollo.

Como en otros países subdesarrollados, se ha concedido una exagerada importancia a las grandes obras públicas, de coste desproporcionado para los recursos del país, y que rompen la armonía económica, olvidando que ésta exige un aprovechamiento paulatino y ponderado de todos los recursos.

Tercer plan septenal 1962-68.

Frente al carácter eminentemente técnico de los dos primeros planes, que eran una simple lista de proyectos, el tercero presenta un carácter más económico. Se basó en los estudios realizados por un grupo de veintitantos economistas; se crearon comisiones sectoriales en todos los ministerios; y se coordinaron todos estos estudios, con una visión de conjunto no existente en los planes anteriores.

Cada comisión sectorial estudió los problemas de su sector, y la probable evolución de éste, con las propuestas pertinentes para la solución de aquellos problemas.

Sin embargo, tampoco este plan conseguirá sus objetivos, debido a la falta de datos estadísticos, y a la deficiente formación y organización de la Administración en general.

El Plan aspira a conseguir un aumento anual de la renta nacional del 6 por 100 y de la renta per capita, del 3,5 por 100.

JAPON

En 1949 se termina el Plan de Rehabilitación Económica. La política económica japonesa quería que en 1949-1950 se lograra la estabilidad económica, para que en el período siguiente se alcanzase un alto nivel de desarrollo.

Este primer Plan de Rehabilitación constituyó un rotundo fracaso, debido sobre todo a las discrepancias existentes entre el gobierno japonés y las autoridades de Ocupación. Pero, sin embargo, y esto es un buen ejemplo de la utilidad de la planificación, constituyó un elemento muy útil para el conocimiento de la situación económica japonesa y para la elaboración de los planes posteriores.

En 1952 se elabora una "Tabla Económica", que constituía un conjunto de las principales cuentas macroeconómicas, y que podía considerarse como esbozo de un plan económico.

En 1954 se elabora un "Programa General de Desarrollo" que introduce una nueva metodología de planificación, utilizada en los planes posteriores.

Plan quinquenal 1955-1960.

El primer plan japonés que verdaderamente merece tal nombre se aprueba en enero de 1956 con el nombre de "Plan Quinquenal para la Auto-ayuda Económica".

En su elaboración se utilizó una refinada metodología económica, apoyada, sobre todo, en los modelos de Colmy de Harrod-Domar.

Establecía un crecimiento anual acumulativo del 5 por 100 del producto nacional bruto y del 3 por 100 en la productividad por hombre.

Algunas de las previsiones del Plan se cumplieron con mucha aproximación, pero en algunos casos las discrepancias entre lo previsto y la realidad fueron importantes.

Nuevo Plan Económico a Largo Plazo.

En diciembre de 1957 se aprobó el "Nuevo Plan Económico a Largo Plazo", relativo al período 1958-1962. Las previsiones establecidas en este plan fueron enseguida ampliamente desbordadas por la realidad, hasta tal punto que a los dos años de su entrada en vigor resultó un plan anticuado, apartado totalmente de la realidad económica. El cambio de Gobierno fué el golpe definitivo, que arrinconó el Plan, elaborándose otro, en noviembre de 1960.

Plan tendente a duplicar la Renta Nacional.

Este segundo Plan aprobado en 1960 fué bautizado popularmente con el nombre de "Plan destinado a duplicar la

Renta Nacional". El Plan abarca el período 1961-1970 y tal duplicación del producto nacional bruto implica que éste crezca a un ritmo anual acumulativo del 7,2 por 100. La producción por hombre crecerá un 5,5 aproximadamente al año.

Los objetivos centrales o básicos del Plan eran cinco: Reforzamiento del capital social general; aumento relativo de la industria pesada; promoción de la cooperación y del comercio internacional; fomento de la formación humana; y acercamiento entre las dos grandes estructuras industriales, de las empresas grandes y productivas, por un lado, y las pequeñas y retrasadas por otro.

MALASIA

Primer Plan Quinquenal 1956-60.

Este plan, llamado también Plan General de Desarrollo, se aprobó en octubre de 1956 y extendió su duración hasta el 31 de diciembre de 1960.

Durante los cinco años del plan se invirtieron cerca de 3.000 millones de dólares, cifra superior en un 30 á 40% a la del período 1950-55 anterior al plan.

Los resultados alcanzados por el primer plan fueron bastante satisfactorios, aunque no se alcanzaron todos los objetivos. La inversión pública durante el período abarcado por el plan fué un 15% inferior a la proyectada por éste (1.150 millones de dólares), pero fué casi el doble de la inversión de los cinco años precedentes.

Durante los cinco años del plan la población creció un 3,3 % al año. uno de los coeficientes más altos del mundo, pasando de 6 á 7 millones de habitantes. Pero este aumento se vió superado por el de la producción.

Segundo Plan Quinquenal 1961-65.

Los objetivos generales del plan son los siguientes:

1) Proporcionar facilidades y oportunidades a la población rural para que mejore sus niveles de bienestar económico y social.

2) Suministrar ocupación a la población en edad de trabajar que, probablemente, aumentará un 15 % durante el período del plan.

3) Elevar la producción per capita de la economía y defender los niveles de vida per capita de los efectos adversos de una posible baja de los precios del caucho.

4) Ampliar la variedad de la producción malaya, prestando atención al desarrollo de otros productos agrícolas además del caucho, y conceder el estímulo adecuado a la expansión industrial que a largo plazo ofrece quizá la ma -

yor promesa para un desarrollo sostenido y para la diversificación de la economía de la federación.

5) Finalmente, a la vez que se recalca la importancia del desarrollo destinado a atender, las exigencias de la producción y del empleo, mejorar y ampliar los servicios sociales necesarios para proporcionar oportunidades de educación para la rápidamente creciente población en edad escolar, extender los servicios públicos sanitarios a un ámbito mayor de la población rural y urbana, ayudar en gran medida a proporcionar vivienda y servicios públicos urbanos y rurales más adecuados.

Las inversiones totales para todo el plan se estimaban en más de 5.000 millones de dólares, cifra superior a un 65 por 100 a la inversión empleada en el quinquenio 1956-60 y que representa un nivel anual medio de inversión superior en un 50 por 100 a la de 1960. Con esto, el porcentaje de la inversión bruta respecto a la producción nacional crecerá del 12 al 18 por 100. De aquella cifra de inversión, unos 2.150 millones corresponden al sector público y 2.900 al privado.

La relación capital-producto en este plan será aproximadamente de 4, muy superior a la de los países más avanzados. Ello es debido, en parte, al largo tiempo requerido por algunos cultivos agrícolas para empezar a dar fruto y la parte importante de la inversión dedicada a servicios tales como la educación, sanidad, dé resultados lejanos y no commensurables cuantitativamente.

La distribución de las inversiones públicas entre los distintos sectores, durante el plan en comparación con el quinquenio anterior es la siguiente:

	1956-60 (mill.\$)	1961-65 (mill.\$)
Agricultura	227,5	545,3
Transporte	206,5	362,0
Planta y Equipo P.W.D. ..	23,6	68,7
Comunicaciones	51,6	72,9
Servicios Públicos	238,6	402,0
Industria	12,1	27,0
General	73,0	121,1
Servicios Sociales	138,8	491,0
Inversión Pública total..	971,7	2.090,0
Defensa	35	60
Total	1.006,7	

PAKISTAN

Primer plan quinquenal 1955-1960.

Como preparación del Plan, se realizó primero un estudio de los proyectos más importantes que se terminó en 1956, cuando ya había transcurrido un año de la fecha inicial prevista. Estos se eligieron sin base científica. La Junta de Planificación elaboró una lista de proyectos para ser discutida y estudiada por los ministros, corporaciones locales y empresarios. La falta de preparación adecuada, en unos casos, y la desconfianza e intereses particulares, en otros, hicieron muy difícil el estudio riguroso de tales proyectos.

Las dificultades con que tropezó el plan hicieron que el proyecto de éste no se aprobara hasta abril de 1957, cuando ya habían pasado dos años de la fecha inicial señalada. Y el plan definitivo no se aprobó hasta 1958, cuando ya solo quedaban dos años del período quinquenal previsto.

El Plan preveía un aumento anual de la renta nacional del 3 por ciento, mientras que la renta per capita aumentaría un 1,4 por ciento al año.

De los fondos necesarios para financiar el plan, el 61 por ciento procedería de fuentes nacionales y el 39 por ciento restante del exterior.

El 30 por ciento de los gastos del plan iban dirigidos al sector privado y el 70 por ciento al público. De este último, el 37 por ciento iba a la agricultura, 25 por ciento a la industria, 18 por ciento al transporte, 20 por ciento a enseñanza, vivienda y servicios sociales.

El plan no alcanzó las metas previstas. Durante el período 1955-60, la renta nacional creció a un ritmo anual del 2 por ciento, en lugar del 3 por ciento, y la renta per capita no aumentó nada, debido a que la población experimentó un crecimiento muy superior al previsto. Pero el fracaso del plan se debió sobre todo a la mala distribución de los recursos. No se logró impulsar debidamente los sectores básicos ni alcanzar un equilibrio adecuado. El comercio exterior fue uno de los puntos débiles del plan.

Las exportaciones y las inversiones extranjeras fueron pequeñas. Otro fallo importante fue el aumento de precios y de los costes, lo que retrasó la realización de las obras previstas. En el sector agrícola el plan constituyó un fracaso. Las cifras de producción fueron muy inferiores a las previstas. Esto se debió, especialmente, a la falta de una adecuada política fiscal, y, sobre todo, a no haber logrado una verdadera transformación de las infraestructuras agrarias.

Segundo Plan Quinquenal 1960-1965.

En 1958 se iniciaron los trabajos de preparación

del segundo plan quinquenal, que se aprobó el 1 de julio de 1960.

Como es lógico, este segundo plan se elaboró con arreglo a un sistema y criterios más científicos y profundos que los del primero, el cuál constituyó la base para la elaboración de aquél.

En la selección de inversiones, los criterios se - guidos en el segundo plan fueron los rendimientos de las inversiones, en relación con los costes totales; los efectos sobre el comercio exterior; los efectos sobre el empleo y el desarrollo de las regiones más pobres.

El plan preveía un aumento de la renta nacional del 4 por ciento al año, y de la renta per capita del 2 por cien to al año.

El 58 por ciento de los fondos necesarios procederían del ahorro nacional y el 42 por ciento restante del exterior.

La distribución de los gastos entre el sector privado y el público es de un 60 por ciento y un 40 por cien to, respectivamente.

Por sectores, la distribución de los gastos es ésta: 42 por ciento para la agricultura; 20 por ciento, para la industria; otro 20 por ciento para enseñanza, sanidad y vivienda; el 18 por ciento para transportes y comunicaciones.

Planes anuales.

Además del plan quinquenal, se han elaborado en Pa kistan planes anuales desde 1957.

ARGELIA

Plan Constantina.

El plan Constantina elaborado por el gobierno fran cés para el desarrollo económico de Argelia cubre el perio - do quinquenal 1959-1963.

El objetivo fundamental del plan (34) es el de ace - lerar el ritmo de una economía que se halla ya en clara ex - pansion. "...la estructura técnica y económica de Argelia no es, hablando propiamente, la de un país subdesarrollado. La infraestructura es más completa que la de muchos países eu - ropeos y la industria, en general, incluida la construcción inmobiliaria, ocupa un lugar análogo al de la agricultura."

(34) M.J.Vibert. Director de los Servicios del plan Constan - tina. Problèmes Economiques. Notes Rapides sur la situa - tion economique en France et à l'étranger. N. 634.23 fev. 1960.p.12.

El subdesarrollo existe de forma real y grave, en ciertas zonas geográficas o en ciertos sectores sociales, pero no afecta a toda la vida económica y una parte importante de la población musulmana pertenece al sector moderno". Después de estas palabras, demasiado optimistas por razones fáciles de comprender, dada la situación de las relaciones franco-argelinas, M.J. Vibert continúa diciendo:

"El problema fundamental del plan Constantina es el de ampliar los grupos de población pertenecientes al sector moderno y preparar las del sector tradicional a franquear por sí mismas la fase hacia una etapa ulterior".

"Para alcanzar este objetivo es necesario:

1. Proseguir a ritmo acelerado la educación de las masas y realizar, por métodos nuevos la selección y la formación de cuadros en todos los niveles y medios.

2. Mejorar las condiciones de las viviendas, con condición indispensable para la modificación de las formas de vida y del comportamiento económico.

3. Desarrollar los medios de producción para asegurar el empleo de generaciones cada vez más numerosas y elevar el ingreso medio, especialmente el de los grupos menos favorecidos".

Uno de los objetivos concretos básicos del plan, es el de crear un millón de nuevos empleos en diez años. De ese número, la metrópoli podrá absorber unos 200.000 y los 800.000 restantes se situarán en Argelia.

El otro objetivo fundamental del plan es el de elevar el nivel de medio de vida en un 5 por 100 al año, lo que, teniendo en cuenta el crecimiento de la población duplicaría la producción en diez años.

Las inversiones totales proyectadas del plan (excluyendo las relativas al petróleo) eran las siguientes, en miles de millones de francos):

1959	250
1960	300
1961	350
1962	450 á 500
1963	450 á 500
<hr/>	
Total	1.800 á 2.000

De ese total, las inversiones públicas serían de unos 800 á 900 miles de millones, y el resto procederían del sector privado.

DAHOMÉY

Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social 1962-65.

Este plan cuatrienal es una parte de uno más general, que se extenderá a 20 años. Este segundo plan aspira a duplicar la renta per capita. El plan de cuatro años tiende a aumentar la producción del sector agrícola e industrial un 50 por 100.

MALI

Primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1961-1965.

Este plan establece como objetivo central, un crecimiento anual del 8 por ciento en la renta nacional.

Proyecta un aumento total de la producción agrícola de un 65 por ciento, de un 73 por ciento en los alimentos y de un 63 por ciento en los productos de exportación.

La inversión total será de unos 260 millones de dólares.

El plan preve una clara política intervencionista. Los productos agrícolas y los precios estarán controlados directamente por el Estado, el cual nacionalizará los servicios públicos y la minería.

MARRUECOS

El primer plan general marroquí es el Programa de Inversiones a largo plazo para 1949-53.

Estableció las inversiones a realizar en cada uno de los sectores económicos. Las inversiones realizadas bajo este plan en cada uno de los grandes sectores económicos, en términos absolutos y relativos, fueron las siguientes: (35)

	Millones de francos	Porcentaje
Transporte	32.500	22,2
Regadíos	27.700	18,9
Energía Eléctrica..	21.300	14,6
Educación	17.600	12,0
Vivienda	10,00	6,8
Sanidad	9,1	6,2
Agricultura	6,3	4,3
Edificación Pública	6,2	4,3
Minería	2,2	1,5
Otros	3,4	2,3

(35) A. Waterston. Planning in Morocco. The Economic Development Institute pg. 51.

Entre 1949 y 1953 el producto interior bruto aumentó un 22 por 100.

Segundo plan cuatrienal 1954-57.

Este plan concede una atención especial a la agricultura y representa un notable progreso respecto al primero, al considerar con visión más general el panorama económico, y prestar atención a sectores descuidados por aquél. Pero tiene todavía grandes fallos, como el no ocuparse del sector industrial, al estimar que "las inversiones relativas al sector industrial correspondían, en general, a la iniciativa privada".

El total de las inversiones y su distribución por sectores es la siguiente:

	<u>Millones frs.</u>	<u>Porcentaje</u>
Regadíos	40.700	18,1
Agricultura y Bosques	32.000	14,2
Vivienda	29.200	13,0
Transporte	27.300	12,1
Obras Locales ...	19.600	8,7
Combustibles	19.500	8,7
Educación	15.800	7,0
Minería	12.700	5,7
Comunicaciones ..	9.700	4,3
Edificios Públicos	8.500	3,8
Sanidad	8.000	3,6
Pesca, Industria.	1.300	0,6
Varios	400	0,2
Total	<u>224.700</u>	<u>100,0</u>

Plan de Inversiones 1958-59.

Como su nombre indica, este plan se limitó a establecer unas proyecciones para las inversiones de los distintos sectores, como habían hecho los dos planes precedentes.

Los objetivos realizados dentro de este plan fueron muy inferiores a las metas previstas. Las razones de este poco éxito fueron varias, entre ellas las dificultades por las que atravesaba en aquellos momentos la administración marroquí, que era abandonada por los técnicos franceses y sus sustituidos por marroquíes carentes de experiencia y de preparación, y se enfrentaba con graves problemas políticos.

La distribución de las inversiones previstas en el plan era la siguiente:

Agricultura	17.300	19,3
Vivienda	14.900	16,3
Regadíos	14.100	15,7
Transporte y Comuni- caciones	13.500	15,1
Educación y Servicios Sociales	12.400	13,9
Administración	8.000	8,9
Energía, Industria y Comercio	5.800	6,5
Varios	3.500	3,9
Total	89.500	100,0

Plan bienal 1958-59.

Este plan sirvió de transición entre el plan cuatrienal anterior y el de 1960-64. Con ello se quería preparar adecuadamente este último plan quinquenal 1960-64. Especialmente se quería dar tiempo a elaborar los planes de los diversos sectores y poder conjugarlos acertadamente en aquel plan quinquenal.

Los objetivos generales de este plan final 1958-59 pueden resumirse así: (36).

"1. Aumentar por todos los medios posibles la rentabilidad de las inversiones del Estado ya efectuadas en el terreno del equipo.

2. Permitir que se eleve lo más rápidamente posible el nivel de vida del país, de forma más rápida que el crecimiento demográfico.

3. Investigar la productividad de las nuevas inversiones y, en consecuencia, concentrar especialmente el esfuerzo sobre aquello directa o indirectamente productivo,

4. Procurar que toda la población del país y en particular el sector rural obtenga un beneficio directo de las inversiones realizadas por el Estado.

5. Hacer un esfuerzo para obtener una neta mejora, en la balanza de pagos y en los intercambios comerciales en el curso de los dos próximos años".

Plan Quinquenal 1960-64.

El primer plan económico de Marruecos al que puede aplicarse tal nombre es el plan quinquenal 1960-64. Los planes anteriores eran simples programas de equipo, tales como

(36) L'Evolution Economique du Maroc. Ministère de l'Economie Nationale. Royaume de Maroc. pg. 292.

los planes cuatrienales dados en la época del protectorado o el plan bienal 1958-59.

Sus objetivos fundamentales eran: (37)

1. Aumentar la producción agrícola del país.
2. Asegurar el desarrollo de la industria y la renovación del artesanado.
3. Tender al pleno empleo de la mano de obra de ciudades y pueblos.
4. Elevar, con ello, el nivel de vida de la población y mejorar las condiciones sociales en el campo de la educación, la sanidad y la vivienda.

En el informe con el que el Ministro de Economía y Hacienda presentaba al Rey el plan quinquenal se concretaban algo más tales objetivos generales, considerando cuatro los "imperativos" de dicho plan.

1. Formación de cuadros y de personal cualificado.
2. Puesta en marcha de las reformas previas a la expansión agrícola.
3. Implantación de una industria básica e intervención del Estado en el campo industrial.
4. Reforma de las estructuras y de los técnicos de intervención del Estado relacionados especialmente con la política de empleo.

En este informe se señalaba que la realización de tales objetivos permitiría un aumento en la producción interior bruta de 710.000 millones en 1959 á 1 billón en 1965, o sea un crecimiento anual total del 7 por ciento. Para la agricultura el aumento anual se estima en un 3,5 por 100, para la minería un 5 por 100, para la industria un 10 por 100, y un 6 por 100 para los servicios, el transporte y el comercio. Se preveía que el consumo aumentaría un 5 por 100 al año.

Dadas las dificultades con que tropezaba la planificación, derivadas principalmente de la falta de datos estadísticos y de técnicos, la ejecución del plan se dividió en dos periodos. La primera de 1960 á 1962, para preparar los cimientos de la planificación, en el aspecto institucional, técnico, La segunda para, sobre esa base, iniciar un verdadero plan económico.

NIGERIA

Primer Plan decenal.

Un año después de la Guerra mundial se aprobó en

(37) L'Evolution Economique du Maroc. Programme du Maroc 1958. pg. 55.

Nigeria el Plan Decenal de Desarrollo y Bienestar. Este plan que consistía fundamentalmente en la lista de los proyectos considerados más apremiantes, no llegó a ser realidad.

Plan Revisado de Desarrollo y Bienestar 1951-56.

Igual que su predecesor, este plan era simplemente una solución de los proyectos más importantes, que no obedecía a razones profundas de importancia y prioridad, sino a estudios superficiales y aislados, sin base económica rigurosa.

Planes anuales 1955-60.

En 1953 visita Nigeria una misión del Banco Mundial, invitada por el Gobierno del país, para realizar un estudio sobre la economía nigeriana. Como en otros casos, las recomendaciones del Banco sirvieron como base para la elaboración de unos programas anuales de desarrollo en el periodo 1955-60.

Plan Nacional de Desarrollo 1962-68.

Como resultado de los planes realizados durante el periodo 1955-60, nace el Plan Nacional 1962-68. Como antecedentes de este Plan, hay que citar también los Informes Económicos realizados anuales en algunos de los años anteriores.

Este plan se extiende a todas las actividades económicas y a aquéllas que tienen relación con ellas, pero fundamentalmente, presta su atención a los proyectos de obras hidráulicas, como el gran pantano del río Niger, y al desarrollo agrícola e industrial.

Este programa coordina los programas de desarrollo de las tres regiones en que está dividido este país.

El coste total del programa general será de unos 1.700 millones de dólares. De ellos la mitad los facilitará el gobierno de Nigeria y el resto procederá de la ayuda de Estados Unidos, del Banco Mundial, y de otras instituciones internacionales.

Así, Nigeria Occidental tiene un programa de seis años, de 1962 a 1968, cuyo coste se elevará a 672 millones de dólares. Este plan proyecta un aumento anual del 4,5 al 5 por 100 de la renta real.

SENEGAL

Plan Cuatrienal 1961-1965.

Este plan proyecta un aumento de la renta nacional de un 3,5 por ciento al año.

La inversión total prevista es de 373 millones de

dólares de los cuales cerca del 50 por 100 se destinará a la minería e industria, un 20 por 100 a la agricultura y el resto a viviendas, educación, sanidad, etc.

BOLIVIA

Plan decenal de Desarrollo Económico y Social 1962-1971.

Realizado por la Comisión Nacional de Planificación, con la colaboración de expertos de la CEPAL, de las Naciones Unidas y de la FAO, aspira a conseguir un crecimiento anual de la renta del 7 por 100 para llegar, en 1971, a una renta per capita de 167 dólares, nivel medio alcanzado en los países suramericanos vecinos.

COLOMBIA

Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-70.

El propósito general de este plan es "aliviar a corto plazo la condición de las clases de más bajas rentas, reducir y compensar las extremas disparidades existentes en el reparto de la riqueza y del ingreso nacionales. Es éste, por tanto, un programa de bienestar social primordialmente".

"Aspecto muy importante de su papel es el de suministrar un marco técnico a la política económica estatal en todos sus campos. El Plan Cuatrienal de Inversiones Políticas Nacionales, instrumento de la planeación del sector público en la esfera nacional; los planes seccionales y sectoriales y los del resto de la actividad fiscal; la acción oficial en materia monetaria y de crédito, de comercio exterior y otros renglones de política económica, han de tener en este marco técnico un fundamento común, que les permita acentuar su coordinación recíproca y su correspondencia con las conveniencias últimas de la economía".

El plan intenta alcanzar un crecimiento del producto interior bruto, a precios constantes, equivalente a un 5,6 por ciento anual sobre los niveles de 1959. Como otro punto de comparación, el plan establece también como meta un crecimiento del producto bruto del 6,5 por ciento. Ambas metas se definen como tasas medias acumulativas de crecimiento, hasta 1970, sobre los niveles alcanzados en 1959. La hipótesis mínima implica un crecimiento superior al 6 por ciento anual entre 1961 y 1964, que debe compensar el menor crecimiento económico logrado durante los años 1960 y 1961. La hipótesis superior del 6,5 por ciento plantea un crecimiento equivalente al que se obtendría con la del 5,6 por ciento hasta 1964 y posteriormente, hasta 1970, ganaría un crecimiento del 7,2 por ciento. Resulta, por lo tanto, que estos dos propósitos de crecimiento no son, en realidad, alternativos. Se trata más bien de propósitos complementarios, en el sentido de que pueden combinarse, tomando el primero como meta hasta 1964 y adoptando enseguida el más ambicioso, que corresponde a un

crecimiento de 7'2 por ciento anual, después de ese año".

En la década 1950-59 el producto y el ingreso bruto interior variaron en la forma siguiente en millones de pesos de 1958:

	<u>Producto</u> <u>Interior bruto</u>	<u>Aumento</u> <u>Anual</u>	<u>Ingreso</u> <u>Interior bruto</u>	<u>Aumento</u> <u>Anual</u>
1950	14.831		15.480	
1951	15.162	2,2	15.415	-0,4
1952	16.159	6,6	16.389	6,3
1953	17.108	5,9	17.802	8,9
1954	18.178	6,3	19.598	9,8
1955	18.880	3,9	19.651	0,3
1956	19.650	4,1	20.471	4,2
1957	20.074	2,2	20.073	1,0
1958	20.595	2,6	20.593	-0,4
1959	21.881	6,2	21.683	5,3

La tasa media de aumento de ambas magnitudes durante todo el periodo fué de un 5 por ciento y un 4,9 por ciento anual, respectivamente, siendo inferiores tales tasas en la segunda mitad del periodo que en el primero.

El plan da las tasas anuales de crecimiento de la economía colombiana desde 1925, que copiamos a continuación:

Periodos	<u>Tasas Globales</u>				<u>Tasas por Habitante</u>			
	<u>Produc</u> <u>to brū</u> <u>to int.int.</u>	<u>Ingreso</u> <u>bruto</u>	<u>Consumo</u>	<u>Inver</u> <u>sion</u> <u>bruta</u> <u>int.fij</u>	<u>Produc</u> <u>to brū</u> <u>to int.int.</u>	<u>Ingre</u> <u>bruto</u>	<u>Cons,Inv.</u>	
1925-29	7,3	6,8	5,4	11,4	5,1	4,6	3,2	9,1
1930-38	4,1	4,0	4,7	4,8	1,9	1,8	2,4	2,5
1939-44	2,2	0,8	0,8	1,3	-0,2	-1,6	-1,6	-1,1
1945-49	6,2	8,2	12,5	11,7	3,5	5,5	9,6	8,9
1950-55	5,0	4,9	5,1	12,5	2,3	1,9	2,2	9,1
1956-58	2,4	0,3	1,7	15,9	-0,4	-2,5	-1,2	-18,5
1956-59	3,7	1,9	2,6	9,5	1,7	-0,9	-0,2	11,2
1958-59	6,2	5,3	4,5	7,0	3,3	2,4	1,7	4,1

Las medidas principales aconsejadas en el plan para la consecuencia de los objetivos señalados son las siguientes: cuanto al campo exterior.

1. Aumento y diversificación de las exportaciones. El plan estima que esto no podrá alcanzarse al ritmo debido si no se introducen nuevas medidas o estímulos. Para ello aconseja:

2. La participación adecuada del país en la zona de libre comercio, creada por el tratado de Montevideo.

3. El establecimiento de subsidios y específicos a exportaciones concretas consideradas de interés.

".... así como el Estado y el país han otorgado y tendrán que seguir otorgando subsidios, en forma indirecta, a algunas actividades de sustitución de importaciones, bien puede también pensarse en subsidiar algunas exportaciones que podrían llegar a ser vitales para el desarrollo económico del país. El subsidio indirecto, indiscriminado, que han significado los privilegios tributarios y la devaluación para las exportaciones menores, durante los últimos años, no ha dado resultados significativos para el desarrollo de estas exportaciones".

Como todos los planes, el de Colombia implicará cierto cambio en la estructura de la economía. Aumentará la participación relativa a la industria, el comercio, transporte, etc., y decrecerá la de la agricultura, es decir, desarrollándose proporcionalmente más los sectores superiores respecto a los inferiores.

Esta evolución se observa en los cuadros siguientes:

Aumento del Producto Interior Bruto
durante 1959-1964

	Absoluto (en millones pesos 1958)	Relativo %
Producción Primaria	1.975	28,3
Agricultura y ganadería	1.566	22,4
Silvicultura y pesca	76	1,1
Minería	335	4,8
Producción Secundaria	2.444	35,1
Industria fabril	1.509	21,7
Industria artesana	134	1,9
Construcciones	656	9,4
Electricidad, gas y agua	145	2,1
Producción Terciaria	2.554	36,6
Comercio y Finanzas	1.220	17,5
Transporte y Comunicaciones	475	6,8
Vivienda	215	3,1
Otros	644	9,2
Total	6.973	100,0

En el sector agrario los principales objetivos del plan son: (38)

"a) Obtener un incremento la producción de alimentos, suficiente para atender la demanda de la creciente población del país y mejorar, correlativamente, la cantidad y composición de la dieta alimenticia.

b) Cubrir las necesidades de materias primas agrícolas para el desarrollo de las industrias de transformación.

c) Contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos a través de un aumento y diversificación de las exportaciones y de la sustitución de importaciones de materias primas agropecuarias.

d) Mejorar el nivel de bienestar de la comunidad agropecuaria.

e) Aumentar la productividad de las explotaciones agrícolas".

El valor agregado bruto de la producción agropecuaria pasará de un valor de 6,3 millones de pesos en 1956-58 y 7.016 millones en 1959 á 8,6 millones en 1.964 (todo ello en pesos de 1.958).

Los objetivos de desarrollo del sector minero son éstos, según el plan:

a) Obtener un mayor desarrollo de la industria del petróleo a fin de abastecer las necesidades del país y aumentar las exportaciones.

b) Desarrollar la explotaciones de los recursos ya conocidos, principalmente carbón, hierro, sal y materiales de construcción, con minas a cubrir la demanda nacional.

c) Mejorar el conocimiento de la riqueza minera del país mediante un inventario sistemático de la mina con un programa correlativo de reconocimiento y evasión de las reservas de interés económico y de medidas de promoción para acelerar la etapa de explotación.

Las metas de producción del sector industrial responden a los siguientes objetivos: (39)

"1) Al abastecimiento de bienes manufacturados en las magnitudes determinadas por la demanda.

2) Al ahorro de divisas extranjeras, o su generación, para aliviar los problemas de la balanza de pagos.

3) A la creación de nuevos empleos de relativamente alta productividad que permitan mejorar los ingresos de importantes grupos sociales".

El valor agregado bruto de la producción de la industria manufacturera crecería de 3.735 á 5.378 millones de pesos de 1959 á 1964, o sea un 42 por ciento.

El plan establece objetivos concretos relativos a la salud, las condiciones de habitabilidad, la educación y la cultura, el trabajo y la remuneración y el desarrollo comunal.

El plan está dividido en seis capítulos:

- I. La Economía Colombiana en el último decenio.
- II. Síntesis del Programa de Desarrollo Económico para el próximo decenio.
- III. Las notas del Programa de Desarrollo Económico.
- IV. Población y Mano de Obra de Colombia.
- V. Balanza de Pagos.
- VI. El Desarrollo de la Finanzas Públicas.

En el primero se analiza la evolución de la economía de Colombia en el decenio 1950-59 en sus principales aspectos: producto e ingreso nacionales, influencia del sector exterior, movimientos de capital, sector agropecuario, formación de capital y financiamiento, política económica, aspectos demográficos, mano de obra y condiciones sociales.

En el segundo se estudian los problemas del desarrollo, la evaluación general del programa de desarrollo y la estrategia de desarrollo.

El tercero está dividido en cuatro partes: Bienes y Servicios Disponibles y su utilización, las Metas de Inversión y las Metas de Desarrollo Social.

El cuarto tiene como objeto el estudio de la evolución y composición de la población y de la mano de obra.

En el quinto se analizan dos aspectos de la balanza de pagos: El sector externo en la economía colombiana durante el último decenio, y Perspectivas de la Balanza de Pagos.

De forma similar, el sector estudia la evolución de las finanzas públicas durante el decenio 1950-1960 y las perspectivas futuras.

El plan es, en su estructura y clasificación, bastante confuso, y desordenado. Incluye en los capítulos posteriores al Primero aspectos ya analizados en éste o que deberían estar en él. Mezcla los problemas sin conexión y sin un orden lógico, colocando problemas similares separados por otros totalmente distintos. No separa debidamente lo que son realmente "sectores" económicos, como la agricultura, la minería, de los que no lo son, como la hacienda pública.

MEJICO

Primer Plan Sexenal.

El primer plan económico aparece en 1933. Comprendería el periodo 1934-1939 y se tituló "Plan Sexenal". En realidad, no era un plan económico, sino un simple programa, realizado sin ninguna técnica económica y por motivaciones políticas especiales.

Segundo Plan Sexenal 1941-1946.

Igual que el primero, era un programa rudimenta -
rio de escaso valor científico, realizado por una Administra -
ción poco preparada y sometida a los vaivenes de la políti -
ca.

Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

Persigue un aumento anual del 5 por ciento del pro -
ducto nacional bruto. Para conseguir esto, la inversión de -
berá pasar del 15,5 por ciento del producto nacional bruto
en 1961 al 18,4 en 1965.

PERU

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971.

Este plan está dividido en tres partes. En la pri -
mera analiza la evolución de la economía peruana durante el
decenio 1950-1960. En la segunda, establece las bases del
Plan de Desarrollo. En la tercera se presentan los programas
de inversión para el periodo cubierto por el Plan.

El Plan ofrece dos proyecciones alternativas de
crecimiento. Una proyección "automática", es decir, "la
forma cómo se desarrollaría el producto nacional bruto si
todos los factores que originaron este crecimiento se com -
portaran en idéntica forma que en el decenio 1950 á 1960.
Y una proyección "ajustada", o sea aquélla que "eliminase
los cuellos de botella registrados en el periodo 1950 á 1960"
y lograse un desarrollo equilibrado.

"Las proyecciones automáticas o de desarrollo na -
tural del producto nacional bruto se establecieron determi -
nando las tasas anuales acumulativas de crecimiento de cada
una de las actividades económicas y del total del producto
nacional bruto de 1950 á 1960 y proyectándolas para 1960 á
1970".

"Las proyecciones ajustadas o de "desarrollo equi -
librado ... se obtuvieron mediante ecuaciones exponenciales
de la forma $Y = A x^b$ donde se ha supuesto que $A = 1$. En es -
tas ecuaciones se conocen los valores de x que viene a ser
el producto nacional bruto total, tanto de 1960 como de 1970,
habiéndose obtenido este último valor luego de haber fijado
la tasa de crecimiento acumulativo anual que se piensa alcan -
zar entre esos dos años. Los valores de x son los correspon -
dientes a las actividades de los sectores económicos del pro -
ducto nacional bruto los cuáles son conocidos para 1960; b -
es la "elasticidad aumento de la actividad económica-produc -
to nacional bruto."

El Plan establece una tasa de crecimiento anual
del producto nacional bruto del 5,9 por ciento lo que eleva -
ría el P.N.B. en un 77 por ciento, pasando de unos 51.200 mi-

llones de soles en 1960, a 90.850 millones en 1970. La renta nacional pasaría de unos 40.000 millones de soles a unos 77.000, con un ritmo anual de crecimiento del 6,8 por ciento. La renta nacional por habitante aumentaría de 3.626 soles en 1960 a 5.259 en 1970. En el periodo 1960-1970 los diversos sectores deberán crecer de esta forma: sector agropecuario, un 105 por ciento; energía, 119 por ciento; minería, 53 por ciento; industria, 79 por ciento; servicios, 75 por ciento;

Las exportaciones deberán crecer a un ritmo anual del 5,7 por ciento, frente a un 3,2 por ciento en el periodo 1950-57. La capacidad total para importar deberá aumentar un 93 por ciento en el decenio señalado.

La inversión total del Plan irá creciendo de forma regular desde 10.400 millones de soles en 1960 a unos 25.500 millones en 1970, a precios de 1960. De esta última, 19.000 millones corresponden a inversión privada y 6.500 a la pública. Esta segunda representará en 1970 el 25 por ciento de la inversión total, frente a un 9 por ciento en 1960. El 86 por ciento de la inversión total se financiará con el ahorro interno y el 14 por ciento restante con el ahorro interno y el 14 por ciento restante con el consumo del sector externo.

VENEZUELA

Plan de Desarrollo 1962-65.

Este plan tiende a conseguir un aumento del 7 por ciento anual en el producto nacional bruto y a reducir el paro del 12 por ciento de la fuerza laboral al 4,5 por ciento. En la industria el aumento de producción previsto será del 11 por ciento y en la agricultura el 9,8 por ciento.

ESPAÑA

El Plan de Desarrollo Español, que abarca el periodo 1964-1967, se inicia con unas Consideraciones Preliminares y una delimitación del ámbito y esquema del Plan y contiene después ocho secciones básicas con los títulos siguientes:

- I. Situación actual de la Economía española.
- II. Objetivos de Desarrollo.
- III. Significación y Características del Plan.
- IV. Previsiones y objetivos específicos del Plan para 1964-1967.
- V. Directrices de la Política de Desarrollo.
- VI. Programa de Inversiones Públicas.
- VII. Factores humanos y sociales.
- VIII. Desarrollo Regional.

A continuación vienen otras veinticuatro secciones dedicadas a los sectores cubiertos por las diversas comisiones.

Desde el punto de vista político, la característica principal del Plan es su carácter indicativo. El plan es vinculante para los órganos del Estado; pero no tiene carácter obligatorio para el sector privado, salvo cuando así se establezca por ley o se acepte así libremente por compromisos contractuales firmados entre la Administración y los particulares.

El Plan concede especial atención al desarrollo regional, como instrumento para un mejor desarrollo nacional. Ha creado los llamados polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales. Los primeros tienden a aumentar la industrialización de las regiones que tienen ya cierto nivel industrial, mientras que los segundos tienden a promover la industrialización de aquellas regiones en las que prácticamente no existe industria pero tienen condiciones adecuadas para el desarrollo de ésta.

Los polos de promoción se han situado en Burgos, y Huelva y los polos de desarrollo en La Coruña, Vigo, Valladolid, Zaragoza y Sevilla.

Se han establecido polígonos industriales en Guadalajara, Toledo, Alcazar de San Juan, Aranda de Duero y Manzanares.

Se conceden diversos beneficios fiscales, crediticios y de otros tipos a las industrias que se localicen en los polos y polígonos industriales.

El plan preve, para el período 1964-67, que el producto nacional bruto alcanzará un ritmo anual acumulativo del 6 por ciento. Entre 1954 y 1962 se alcanzó un ritmo de 4,5 por ciento.

Se estima que los aumentos anuales de la productividad por individuo activo será del 4,5 por ciento.

Los aumentos anuales de la productividad por individuo activo será del 4,5 por ciento en el sector primero, de 5,5 por ciento en el secundario y de 3,7 por ciento en el sector de servicios.

Las importaciones aumentarán casi un 9 por ciento al año y las exportaciones un 10 por ciento. El saldo de la balanza comercial presentará, durante el plan, un saldo de unos 35.000 millones de pesetas. En total, la balanza de pagos preve un superávit de

Uno de los objetivos del plan es crear 970.000 nuevos puestos de trabajo en la industria y los servicios, de ellos 340.000 a cubrir por traslado del sector agrícola.

Las inversiones públicas previstas para los años del plan son 5 en millones de pesetas,

1964	72.180
1965	79.448
1966	87.333
1967	96.036

Lo que da un total de 334.997 millones de pesetas, frente a 171.900 millones en el cuatrienio anterior.

Estas inversiones totales se distribuyen de la forma siguiente:

Transporte	82.352
Vivienda y Urbanismo	65.460
Transformación en regadío	48.853
Enseñanza y formación profesional..	22.859
Agricultura	19.270
Obras militares	5.565
Polos de crecimiento e industrias básicas	4.981
Sanidad y Asistencia Social	3.759
Telecomunicaciones	1.762
Investigación Científica y Técnica.	1.428
Turismo	1.428
Comercio Interior	1.031
Previsión de fondos para la inver - sión financiera del sector público.	
Otros sectores	13.257
Inversiones aprobadas durante el plan	4.932
	<hr/>
	334.997

BIBLIOGRAFIA DE LIBROS

=====

ABBAS, S.A.

An Appraisal of Pakistan's First Five Year Plan.

Netherkabds Economic Institute, Rotterdam, 1956, p. 23.

ABERCROMBIE, P.

Town and Country Planning

D. Rigby Chills, London, 1959. ed. 292 p.

ADAMS, JWR

Modern Town and Country Planning

London 1952. 234 p.

ADLER, Solomon

La Economía China.

Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1957. 289 pág.

AITKEN, Hugh (Editor)

The State and Economic Growth

Nueva York 1959

AMERICAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION

Planning the Neighbourhood

Chicago, 1948.

AMERICAN SOCIETY OF PLANNING OFFICIALS

Planning 1958; Selected papers from the National Planning Conference Washington.

Chicago, 1948

ANGELOPOULOS, Angelos

Planisme et Progrès Social.

R. Pichon-Duran. Paris, 1953. p. 403.

ARAUJO CORREIA, J. de

Elementos

Lisboa, Impr. Nacional. 52 XXXII + 265 p.

ASHWORTH, W.

The Genesis of Modern British Town Planning; a Study in Economic and Social History of the 19th and 20th Centuries. Int. Library of Sociology and Social Reconstruction. London, 1954. 259 p.

ASSOCIATION FOR PLANNING AND REGIONAL RECONSTRUCTION.

Town and Country Text-Book

The Architectural Press. London, 1950

BALASSIA, Bela

The Hungarien Experience in Economic Planning.

A Theoretical and Empirical Study

Yale University Press. New Have, 1959, p. XII. 285.

BALDWIN, Claude David
Economic Planning. Its. Aims and Implications.
Illinois, 1948. p. 188.

BARTHOLOMEW, H.
Land Uses in American Cities.
Harvard University Press.
Cambridge 1955

BARUTH, K.H.
The Physical Planning of Israel.
London, 1949

BASSETT, E.M.
The Master Plan
Russel Sage Foundation N. York 1958

Model Laws for Planning, Cities, Countries and States.
Harvard University Press. Cambridge 1935.

BAUCHET, Pierre
L'Experience Française de Planification.
Ed. Social. Paris, 1958, 240 p.

BAUER, C.
Social Questions in Housing and Town Planning.
University of London Press.
London, 1952.

BECK, H.
Der Kulturzusammenstos Zwischen Stadt und Land in Ciner Vo-
rortgemeinde.
Zurich, 1952.

BEINUM, H.J.
Some aspects of the role of Sociology in Town Planning.
Pretoria 1956.

BERGEL, E.E.
Urban Sociology
Nueva York 1955

BERNATENE, H.
Mais qu'est-ce donc que le Planning? Un cas concret d'appli-
cation du Planning Integral.
Ed. Methodes. Everly, 1956.

BETTMAN, A.
City and Regional Planning Papers.
Harvard City Planning Studies. N° XIII.

BETTELHEIM, Charles.
Problèmes Theoriques et Practiques de la Planification
Presses Universitaires de France. Paris, 1951

Les Plans Capitalistes
Cahiers Internationaux, Mars-Avril, 1949

Les Investissements en Economie Planifiée.
Problemes de Planification n° 1. 1958.

La Planification Soviétique.
Paris, 1939

BLACK, Russel van Nest.
Planning for the Small American cities.
Chicago, 1948

BHATTACHARYYA, D.
India's Five Years Plans, 1951-1961 Economic Analysis.
Calcutta: Udayan Granthagar 1957. p. 119.

BJERVE, Petter Jakob
Planning in Norway 1947-56
1959 p. XX+383. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

BOBROWSKI, C.
Formation du Système Soviétique de Planification. Maison Neuve.
Paris, 1956. p. 82.

La Yougoslavie Socialiste du Plan Quinquenal de 1947 au Bilan
de 1955.
Armand Colin. Paris, 1956. 253 p.

BORDAZ, Robert.
La Nouvelle Economie Sovietique. 1953-1960
Bernard Grasset. Paris, 1960.

BOURNEUF, Alice
Norway-The Planned Revival
Cambridge: Harvard Univ. Press. 1958 p. XVI. 233 p.

BRAIBANT, GUY
La planification en Tchécoslovaquie (Le Plan Biennal).

BROWN, A.J.
Town and Country Planning.
Melbourne, 1951

BRUNNER, E. de S.
American Society; Urban and Rural Patterns,

BURN, Bruno
Codes, Cartels, National Planning.
New York, 1934. 433. p.

BURROWS, Raymond
The Problems and Practice of Economic Planning.
London, 1937. p. 280.

BUTLER, G.D.
Recreation Areas: Their Design and Equipment.
New York, 1947

BUELL, B.
Community Planning for Human Services.
Columbia University Press, New York, 1952

BULLOCK, E.H.
Planning to-morrow's Britain
London, 1944. p. 77

CARPENTER, N.
The Sociology of city Life.
New York 1931.

CASSEL, Gustav
From protectionism Trough planned Economy to Dictatorship.
Cobden-Sanderson. London, 1934. p. 26

CENTRAL OFFICE ON INFORMATION
Town and Country Planning in Britain.
London, 1955

CENTRAL PLANNING BUREAU
Scope and Methode of the Central Planning Bureau.
The Hague, 1956

CIBOROWSKI, A.
Town Planning in Poland 1945-55.

CLARKE, John
Planning Law
London 1955

COLE, G.D.H.
Principles of Economic Planning
Londres, 1935, Mac Millan and Co. XXIII+435

The Machinery of Socialist Planning
London, 1938

Practical Economics on Studies in Economic Planning.
London 1938. p. 256

COOMBS, H.C.
Special Problems of Planning.
Univ. Press. Melbourne. New York, 1944

COTTA PREPPEL
Economic Planning in Corporative Portugal.
London 1937.

COMMISSION SUISSE DU PLAN D'AMENAGEMENT NATIONAL
L'Aménagement national et Regional en Suisse.
Lausanne 1944.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT.
Cinq Ans D'Execution du Plan de Modernisation et D'Equipement.
de L'Union Française, réalisations 1947-51 et programme 1952.
Paris, 1952, XXIII + 389 p.

Czechoslovak Ministry of Information and Public Culture.
Five-year Plan, the first czechoslovak economic.
Prague, 1949. 259 p.

CHAKRAVARTY, S.
The logic of Investment Planning.
Amsterdam, 1959

CHAO, Kwo-Cun
Economic Planning and Organisation in Mainland China.
Cambridge, 1959.

CHAPIN, F. Stuart
Urban Land use Planning
New York 1957

CHAPMAN, Dennis
The Home and Social Status.
London, 1955

CHURCHILL, H.S.
The city Is the People
New York, 1945

DAHL, Robert and LINDBLOM, C.E.
Politics, Economics, and Welfare; Planning and Politic Economic
Systems Resolved Into Basic Social Processes.
New York and London 1953 - XXVI + 557 p.

DAYSH, G.M.J.
Studies in Regional Planning
Caisar, K.C. Edward, London, 1949.

DEMPSEY, S.J.
Planned Society Yesterday, Today, Tomorrow. Prentice-Hall, 1937.

DET DANSKE SELSKA, B.
Town Planning in Denmark
Copenhagen, 1954

DICKINSON, R.E.
City Region and Regionalism; a Geographical Contribution to
Human Ecology.
London 1952.

DICKINSON, H.D.
The Economics of Socialism. In Economic Policy
W. Granp and E.T. Weiler.

DOBB, L.
The Plans of Men
Yale University Press. New Haven 1940.

DOBB, M.
An essay on Economic Growth and Planning
London, 1960

Soviet Planning and Labor in Peace and War.
New York , 1943

DURBIN, E.F.M.
Economic Calculus in a Planned Economy
Economic Journal. Dec. 1936

Problems of Economic Planning
Routledge et Kegan Paul Ltd.
London, 1955 x + 214 p.

DOLANSKY, Jaromir
Thres Years of Planning in the Czechoslovak People's Demo -
cracy.
Orbis, Prague, 1949

ECONOMIC COMISSION FOR ASIA and the Far East
Conference of Asian Economic Planners
Planning Machinery in Inda
New Delhi, India. 1961. 31 pags.

ECONOMIC PLANNING AGENCY JAPANESE GOVERNMENT
New Long-Range Economic Plan of Japan.

EINAUDI, Luigi
Creation and Decline of Planned Economy in the Hellenistic
World. A. Francke, Verlang. Berne, 1950-48 p.

EINZING, Paul
Freedom from Want
London, 1944

EKKER, Martin H.
Seminario sobre la Planeación Económica y Asuntos Relacio -
nados con ella.
Editorial Cultura. Méjico, 1958.

ESCRITT, L.B.
Regional Planning
London, 1943

EWING, D.W. (Editor)
Long-Range Planning for Management.
New York 1958
Harper brothers 489 p.

FARBMAN, D.

Description analysis and Critique of the Master Plan.
Inst. for Urban Studies. 1959.

FRANKS, Sir Oliver

Central Planning and Controls in War and Peace
London, 1947. 611 p.

FRIEDMANN, John

An Introduction to democratic planning.

GAEDE, H.J.

Organisation und Gegenwarts Probleme der Landesplanung in
England, 1953.

GADGIL, D.R.

Economic Policy and development (A collection of Writings
Gokhale Institute of Politics and Economics).

GALLOWAY, George

Planning for America
New York, 1941

Postwar Planning in the United States.

New York 1942

GERÖ, E.

The Position of the Hungarian Economy and the Tasks of Its
Development.
Budapest, 1953.

GHOSH, A.

New Horizons in Planning. A study of Planning Techniques
with special reference to India's First and Second Five
Year Plans.

Calcuta: World - Press Private, 1956, p. 141.

GHOSH, (o.k.)

Problems of Economic Planning in India.

Allahabad: Kitabistan, 1957. p. VIII + 159

GICIA, V. di

Regional Planning and Development in Italy
Ministry of Public Works - Rome, 1952

GIRI, A.

Some Problems of National Planning

Nagpur, Priti Rani 1956, p. 96.

GLASS, R. (Edit. by)

The Social Background of a Plan

Association for Planning and Regional Reconstruction.

London, 1948 - 268 p.

- GLASPEY, R.
Draft of a State Planning Law
Pensilv. Planners Association.
- GLIKSON, A.
Regional Planning and Development Lectures Delivered at the
Institute of Social Studies at the Hague, 1953.
- Report on Regional Planning and Development in the Nether -
lands.
Hakirya, 1951. Planning Division Hakirya.
- GOTTMAN, J.
L'Aménagement de l'Espace; Planification Regionale et Geo-
graphie; Recueil d'Etudes.
- GOTZSCHE, P.
Danish town Planning and Danish Housing; Report of the Vth.
Congress of the U.I.A.
Copenhagen 1959.
- GRAYSON, H.
Economic Planning under Free Enterprise.
Washington: Pub Affairs Press. 1954. p. x. 134.
- GREAT BRITAIN MINISTRY OF TOWN AND COUNTRY PLANNING.
Advisory Handbook on the Redevelopment of Central Areas.
H.H. Stationery Office. London 1942.
- GUFSON, A.
Regional Planning and Development. Lectures Delivered at the
Inst. of S.S. 1953 - 1955.
- GUTKIND, E.A.
Principles of National Planning.
London, 1942. p. 331
- GERÖ, E.
The Resulte of the First Year of the Five Year Plan and Our
Future Tasks in Building a Socialist Economy.
London, 1951
- GADGIL, D.R.
Planning and Economic Policy in India.
London and Bombay, Asia Publishing House, 1961.
pp. XVII + 199.
- GULATI, I.S.
Resources Prospects of the Fluid Five Year Plan.
Calcutta: Orient Longmans, 1960. pp. v + 154.
- GUPTA, H.C.
Problems and Processes of Economic Planning in Undervedoped
Economics.
Allahabad: Kitab Mahal, 1958 XII + 227 pp.

HAAR, Ch. M.
Land Planning Law in a Free Society; a Study of the British
town and Country Planning Act.
Harward University Press. Cambridge 1951.

HACKETT, B
Man, Society and Environment: the Historical basis of Pla -
nning.
London, 1950

HALL, R.L.
Economic System in a Socialist State.
Londres 1937

HAYEK, Friedrich. A.
The Road to Serfdom.
Univ. of Chicago Press. Chicago 1944. p. XI, 250

HARRIS SEYMOUR, E.
Economic Planning. The Plans of Fourteen Countries With
Analysis of the Plans.
New York, 1949.

HANSEN, A.H. and H.S. PERLOFF
State and Local Finance in the National Economy
Norton, N. York 1944.

HAYEK
L'économie dirigée en régime collectiviste.
Paris, 1938

HARVERFIELD, F.S.
Ancient town Planning
Clarendon Press, Oxford 1913.

HEILPERIN, M.A.
Studies in Economic Nationalism.
L'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales,
1960.p.230

HEIMANN, E.
Planning and the Market System
Social Research Nov. 1934

Developmental Schemes, Planning and Full Employment en Pla-
ning and Paying for full Employment.
Obra colectiva publicada por A.P. Lerner y F.D. Graham. Prin-
ceton 1946.

HENDERSON, P.D. and D. SEERS
Technik und Verlauf des Tsohechoslowakischen
Zweijahr Planes
Prag. Orbis 1948. p. 47

HENDERSON, Hubert
The Uses and Abuses of Economic Planning Univ. of Cambrid -
ge Press 1947. p. 12.

HILBERSEIMER, L.
The New City; Principles of Planning.
Theobald, Chicago 1944.

HIRSCH, Hans
Quantity Planning and Price Planning in the Soviet Union
Ed. William N. Loucks
Philadelphia. University of Pennsylvania Press.
1961. 272 p.

HOOVER, C.M.
The Location of Economic Activity.
Mc Graw Hill Book Co; New York 1948.

HSIA, Ronald
Economic Planning in Communist China.
New York: Institute of Pacific Relations, 1955, VI + 89 p.

HUPPERT, Walter
Grundlagen der Planwirtschaft
Berlin, 1939. p. 79

INDIA (Government of) MINISTRY OF LABOUR
Planning Commission
Appraisal and Prospects of the Second Five Year Plan. Mai
1958.

INDIA PLANNING COMMISSION
First five Year Plan: a Summary
N. Delhi 1952. 1 x + 149 p.

INTERNATIONAL CONGRESS for Housing and Town Planning.
Amsterdam 1950
The Implementation of Planning Measures.

INTERNATIONAL CONGRESS FOR HOUSING AND TOWN PLANNING
Town and Country Planning and Industry.
Amsterdam 1950.

INTERNATIONAL SEMINAR ON REGIONAL PLANNING AND DEVELOPMENT.
Speeches and Papers.
The Hague, 1957. Nuffic

IRELAND
Programme for Economic Expansion Stationery Office. Dublin
1958. 50 p.

IYENGAR, S.K.
A Decade of Planned Economy. A critical Examination of In -
dian Plans. Mysore: Indian Academy of Economics 1961 p. XVI
+ 347.

JAURETCHE, A

El Plan Probisch: retorno al coloniaje.
Buenos Aires, 1955. 80 p.

JEWKES, J.

Ordeal by Planning.

Mac Millan. London 1948. p. XI 248

JOHR, W.A. and Singer, Hans W.

The role of the Economist as Official Adviser.
London 1955. 150 pp. George Allen Unwin.

KEHR, Cyros

A. Nation Plan. A basis for Coordinated Physical development
of the U.S. of America.

New York 1926

KEILHAU, Wilhelm

Principles of Private and Public Planning

New York. Burt Franklin; 1952 p. 272.

KEMENY, George

Economic Planning in Hungary 1947-49

London 1957, p. x + 146. Inst. of Int. Affairs.

KENDEALL, H.

Town Planning in Uganda; a Brief description of the Efforts
made by goverment to control development urban areas fron
1951 to 1955.

London, 1955.

KHARE; G.P.

Planning in India

Allahabad: Kitab Mahal 1958 p. VII + 148

KINGDOM OF GRECE, Ministry of Coordination.

Five Year Programme for the Economic Development of Grèce
1960-64.

National Printing Office, 1960, 99 p.

LAIDLER, Harry

Postwar Planning for peace and full Employment

New York 1944. W. Nash

LALWANI, K.C. (ed)

Economic Planning: Fundamental Principles. 16

Calcutta. Artha Vanijya Gabesana Mandira 1955

Economic Planning Under Socialism, 16 p.

Calcutta, Artha Vanijya Gabesana Mandira 1955

Essays on Economic Planning 160 p.

Calcutta. Artha Vanijya Gabesana Mandira 1955

Economic Planning under Capitalism or mixed Economy, 32 p.

Calcutta. Artha Vanijya Gabesana Mandira 1955

Economic Planning in Backward Countries, p. 32
Calcutta. Artha Vaniya Gabesana Mandira 1955.

LANDAUER, C.
Planwirtschaft und Verchrswirtschaft 1931.

Theory of National Economic Planning
University of California Press. Bekcley 1947. p. 282

LANGE, O. LOBEL, E.
Etudes sur la Planification Economique dans les Démocraties
Populaires et dans les pays sous-développés.
Paris. Inst. de Science Economique Appliquée, 1957. 88 p.

LANGE, O. Essays on Economic Planning.
London. Asia Publishing House 1960. p. IV + 72.

LANZILLO, A.
La Pianificaziones e la Vita.
Milan A. Guiffre. 1950. p. 218.

L.R.D. Publications L.T.D.
Great Plan of the Soviet Union 1959-1965.
Soviet Booklet, N. 49. London pp. 62.

LAURAT, Lucien
Bilan de vingt-cinq Ans de Plan Quinquenaux
(1929-1955) (Rusia).
Paris 1955 p. 264.

LAUTERBACH
Economic Security and Individual Freedom: Can We have both?

MACKAYE, B.
The new exploration; a philosophy of regional planning.
Harcourt, Brace and Co. New York 1928.

Mc CALLUM, (Ed)
Physical planning. The ground work of a new technique
London 1945.

MACKENZIE, Findlay
Planned Society. Yesterday, today, tomorrow.
New York 1937

MALAYA, Federation of Year
Second Five-Yera Plan 1961-65
Government Press. 1961-65.
Government Press. 1961-69 pgs.

MANHEIM, Karl
Freedom, power and democratic planning
Hans Gerth. London 1951, p. 384.

MANOUSSOS, G.
Inflation, Croissance et Planification.
Droz, Genève, 1960

MARCZEWSKI, Jan
Planification et Croissance Economique des Démocraties Populaires.
Presses Universitaires de France. Paris, 1956.

MARRAMA, V
Analisi totale e piano di sviluppo.
Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati, 1958. 323 p.

MARRIS, R.L.
The Machinery of Economic policy
Fabian Research Series, n° 168. London, 1954. p. 49.

MASON, Edwar
Economic Planning in underdeveloped areas: Government and business.
New York, 1959. 295 p.

MAYER, Albert (with Mc-Kim MARRIOT and RICHARD L. PARK)
Pilot Project, India. The story of rural development at Etawah uttar Pradesh.
University of California Press. California 1958. 367 + XVII.

MEADE, J.E.
Planning and the price mechanism
George Allen Unwin. London 1948, 3ed. 130 p.

MENHINNICK, H.
Local planning administration
Chicago 1948.

MCKINLEY, Ch.
Uncle Sam in the pacific Northwest; federal management of natural resources in the Colombia, river vallez.
Berkeley, 1952

MICHAL, H.M.
Central Planning in Czehoslovaquia
Standord University Press 1960 p. XII + 274.

MILLET, John D.
The process and Organization of Government Planning
Columbia University Press. New York, 1951

MINISTRY OF TOWN AND COUNTRY PLANNING
Town and country planning 1943-1951; progress report by the Minister of loca government and planning.
London 1951.

MISES L. von
Planned Chaos
Hudson 1947 p. 80

MISES, Ludwig von, and Rufus S. Tucker.
Economic planning:
New York 1945. Dinamic Amercia, Inc. 29 p.

MISES, L. von
Planning for freedom
South Holland. Libertarian Press, 1952. 174 p.

NARASIMHAM, N.V.
A short term planning model for India.
Amsterdam 1956, p. XIII. 93.

NATIONS UNIES
Etude sur la situation Economique de l'Europe en 1953.
Génève, 1954.
Id. 1956, 1957, 1958, 1959, 1960.

NETHERLANDS GOVERNMENT INFORMATION SERVICE
Physical planning in the Neteherlande
The hague 1958.

National Municipal Leage Model State and regional planning
law.
New York 1954

NICOLESCU, Barbu
Colonial Planning. A comparative study
George Allen. London, 1958

ONU
International Survey of Programme of Social Development.
New York, 1955.

ORTON, Willian A.
The Economic Role of the state.
University of Chicago Press. 1950 - p. 66

OSBORN, Frederick
Planning and reconstruction
Asvisory Editor. London 1946

PALVIA, Ch. M.
An Econometric model for development planning.
Gravenhage, 1953.

PANT, Y.P.
Planning in under developed economics: a study of the pro-
blems of economic plans with reference to backward countries.
Allahabad, India Press. 1955-VI + 160 p.

Planning for Prosperity in Nepal

Kathmunda: Nepal Cultural Association, 1957, 152 p.

PARKINS, M.F.

City planning in Soviet Russia

Chicago 1953.

PERLOFF, Harvey S.

Education for planning: city, state and regional

Baltimore, Md. The Johns Hopkins University Press, 1957

PERROUX, F.

Méthodes soviétiques actuelles de planification

Presses Univ. de France, 1958, 3 Vol.

PICO, R.

Diez años de planificación en Puerto Rico.

San Juan de Puerto Rico.

Serv. de C. y S. División de Imp., 1954, 184 pág.

PITIGLIANI, Fausto

The Italian corporative state

New York. The Macmillan Co. 1934 p. 293.

PLANUS, Paul

Théorie pratique du planning

Paris p. XIV, 599. Edit. d'organisation.

POLLY, S.N.

Financial planning, its relation to the comprehensive plan,
1959.

PRINCETON UNIVERSITY PRESS

An approach to urban planning

Princeton, 1953.

POUNDS NORMAN J.G. and SPULHER NICOLAS (Ed)

Resources and Planning in Eastern Europe

Indiana University Publications, Bloomington 1957, 180 p.

RANADIVE, B.T.

India's Five Year Plan: What it offers.

Bombay: Current Book House. 1953. p. XI 259.

RASMUSSEN, P.N.

Studies in inter-sectoral relations

Kopenhagen, 1957.

RATCLIFF, R.U.

Urban Land economics.

Mc Graw Hill Book Co. New York, 1949.

RATHER, A.W.

Planning under Capitalism. The problem of planning in Great
Britain.

London, 1935. p. 199.

REICHEMBACH, B
 Planung und Freiheit
 Frankfurt a M. Europäische Verlagsamtalt 1954. 66 p.

REINER, Th. A.
 A critical Survey of published physical planning principles.
 1955.

ROBBIN, Lionel
 Economic planning and International order
 London 1937

RODWIN, L.
 The British new towns policy; problems and implications.
 Harvard University Press. Cambridge 1956

RODGERS, C.
 American Planning, past present, future
 Harper Brothers, New York 1947, 290 p.

ROMEUF, Jean
 L'économie planifiée
 Paris, 1949

ROSTOW, W.W.
 The process of Economic Growth
 W.W. Norton. Co. New York 1952

ROSTOW, E. V.
 Planning for Freedom
 New Haven. Yale University Press, 1959. 437 p.

ROTHSTEIN, Andrew
 Man and plan in Soviet economy
 London, 1948.

SAPRE, N.B.
 The Technique of Planning in India.
 Poona: Anthor, 855 Shivajinagar. Roona 4, 1955, 121

SHARP, Th.
 Town planning
 Penguin Books. Harmonds worth, 1946

SHARON, A
 Physical planning in Israël
 Tel Aviv. 1952

SHAH, K.T.
 Priorities in planning: food, education, housing. National
 Planning Commiter.
 Vera and Co. Bombay, 1946, p. 43.

SCHWENG, L.D.
Economic Planning in Hungary since 1938.
New York-Mid-European Studies Center, 1951.

SINGH, Baljit
Economic Planning in India 1951-56.
Bombay: Mind Kiyabs, Ltd. 1953 p. KT

SMITH, C.
Economic plan for democracy
London, Randall, 1945

SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL
The State and Economic Growth
Papers on a Conference held on October, 1956 under the auspices of the Committee on Economic Growth.
New York, 1959.

SOULE, G.
A planned society
New York 1932.

STEINER, George A.
Government's role in economic life.
New York, 1953 Mc. Graw-Hill Book Co.

SPULBER, Nicolas
The Economics of Communist Eastern Europa.
Chapman-Hall. Ltd. London, 1957, 525 págs.

STONE, D.C.
National Organisation for the conduct of economic development programs.
Brussels International Inst. of Administrative Sciences. 1954.
79 p.

STROUMILINE, Stanislas G.L.
La planification en URSS
Paris, 1947

SVENNILSON, Ingvar
Ekonomisk Planering. Tecretiska studier
Uppsala 1938, 207 pág.

SYLOS-LABINI (P)
Economic capitalistiche ed economie pianificate
Bari. Editori

SURANYI-UNGER
Privata Enterprise and Governmental Planning on integration
Mac Graw-Hill, New York, 1950 p. XII, 389.

TAYLOR, E.G.R.
Planning Prospect
London. Lund Humphries 1945. p. 64.

TEISSEDE, Jean
Les limites de la Planification
Paris, 1946

THIRUMALAT, S.
Resources for the Third Five Year Plan
Bombay: The Indian Merchants' Chamber Economic
Research and training Foundation. 1961. p. VII + 148

TINBERGEN, Jan
The Design of Development
John Hopkins Press. Baltimore 1958. p. VI. 99

Enkele problemen van centrale planning
Gravenhage 1945. p. 14.

TISCH, K.
Wirtschafts-Rechnung und Verteilung in Zentralistisch Orga-
nisier ten Sozialistischen Gemeinwesen.
Bonn, 1932

TUGWELL, Rexford G.
The place of planning in society
San Juan de Puerto Rico. P. Rican Planning Commission 1954,
88 p.

U.N.
Formulation and Economic Appraisal of Development Projects.
V.S. II. 1951

UNION PANAMERICANA
Planificación del Desarrollo Económico y Social en la Amé -
rica Latina.
Uruguay, 1961. 40 pgs.

UNITED NATIONS
Manual on Economic Development Projects.
New York 1958.

U.S. National Resources Committee
Regional factors in national planning and development.
Government Printing office. Washington, 1935

VAKIL, C.N. and P.R. BRAHMANAND
Planning for an expanding economy
Bombay 1956. Vora Co. New York p. XXX. 404.

VINK, J.
Balluen und Planung in den Niederlander.
Leccum, 1956

VITO, Francesco
Economía política corporativa
Milano 1941. I. 4ª ed. II: 2ª ed.

WAGIE, S.S.

Technique of Planning for Accelerated Economic Growth of
Underdeveloped Countries.
Bombay. Vora and Co. 1961 X + 296.

WALKER, R.A.

The planning function in urban government
University of Chicago Press. 1950

WALKER, Gilbert

Economic Planning by Programme and Control in Great Britain.
Macmillan, Co. New York 1957. p. XII, 175.
W. Heinemann, London, 1957.

WHYTE, W.H.

The organization man.
Simon and Schuster, New York 1957.

WOOTON, Barbara

Freedom under planning
London, 1946, 164 p.

Plan or no plan

London, 1934

WRIGHT, H.M.

The planners notebook
London 1948.

BIBLIOGRAFIA DE ARTICULOS
=====

ALBERTINI, J.M.

Principes d'une planification démocratique
Economie et Humanisme
Paris 17 (III) mai-Juin 58: 27-37

AGRAVAL, S.N.

The final five-Year plan
AICC econ. R.4 (5). 15 Dec. 1952

ALLAIS, M.

Le problème de la Planification dans une economia collectiviste.
Kyklos. Vol. 1 - Núm. 3 - 1947
" Vol. II. Fasc. 1 1948. p. 24

ANGELOPOULOS, A.

Le planisme face au liberalisme
A. Econ. Coll 41 - June 1954: 279-293

Sobre la Planificación económica

Trim. econ. Ap. Junio 1954 - 195-208

ASSOULINE, A.

Présentation du plan quinquenal 1960-64
Bulletin économique et social du Maroc.
25, 24-30. 1^{er}. trimestre, 1961

Le plan d'Etat Roumain pour 1961

Synthèses 16, 494-550, septembre 1961

Singapore's Development Plan 1961-64

Flood Control Journal ECAFE: 75-78, June 1961

AYALA, M.

El intervencionismo del Estado en las actividades económicas.
Revista de Ciencias Económicas. Junio 1947. p. 12.

BACON, E.N.

Capital programming and public policy
Journal of the American Institute of Planners.
Vol. XXII. Núm. 1, winter 1956

BANFIELD, E.C.

Les fins et les moyens en matière de planification.
Revue Internationale des sciences Sociales. II (3) 59.376-385.

BARTOLI, H.

Rôle et exigences d'une planification socialiste.
Esprit 24 (5) mai 1956: 749-762.

BAUCHET, P.

Planification et expansion économique en temps de paix.
Cooperation 26 (1) Janv. 11-13

BELL, J.W.
Government Function in a Stabilized National Economy
American Economic Review. Vol. 33. Núm. 1 March 1943

BENSON, M.
Personal Freedom in a planned economy
Ind. J. polit. Scien. Ap. - June 52. 43-57.

BERNT, M.M.
Freedom and Planning
Econom. Papers. April 1958. p. 20-37

BEESSAIGNET, P.
La conception americaine du plan.
Rev. Internat. Juin 1947. P. 7.

BHASKARAN, R.
Planning in India
Ind. B. 53 (5) May 1952. 196-198.

BLUMENFELD, H.
"The economic base of the metropolis"
Journal of the American Institute of Planners.
VOL. XXI - Núm. 4 - 1955.

BOETTCHER, E.
Wirtschaftsplanung in ost und West
Osteuropa Oct. 1952 - 347-355

BOGART, Ernest. L.
The Changing Economic Functions of Government.
The Annals of the American Academy of Political and Social
Science.
Vol. 206 - Nov. 1939.

CALVEZ, J.Y.
Planification, contrainte et démocratie
Revue de l'action populaire -123 - déc. 58. 1173-1182

CARME, A.
Les implications internationales des programmes de développement.
A jur. polit. econ. soc. (Alger) 2 (2). 1956. 186-203

CAZES, B.
Capitalisme et planification sont-ils compatibles?
Cahiers de l'Institut de science économique appliquée.
Núm. 4. av. 59. 113-159

GLOUGH
Economic Planning in capitalistic society: France from Monnet
Hirsch
To - Polit, Sci. Quart. Dec. 1956 p. 14

GOUGHLING, R.E. and ISARD, W.
"Municipal costs and revenues resulting from community growth
Journal of the American Institute of Planners.
Vol. 22 fall 1956

COX, M.V.

Free enterprise as authoritaian planning
Jour. Bus. Univ. Chicago. Ap. 1947, p. 8

COONS, Arthur G.

The Functions of Goverment in the Literature of Economics.
The Annals of the A. Ac. of P. and S.S. Vol. 206 - Nov. 1939.

CREUSSOL, R.

Du plan Monnet au plan Hirsch
Econ. Polit. 2 (9). Jun. 1955. 34-46

CRICK, W.F.

Free Trade and planned economy
So. Ap. Journ. Econ. March.

DAHL, R.A.

La politique de Planification
Revue Internationale des Sciences Sociales. 11 (3) 59,353-364

DECAMPS, P.

Economic Planning in France
Planning 27. 207-237. N. 454. 14 August. 1961

DEVONS, E.

Economic planning in war and peace
Manchester School. Jan. 1948. p. 28.

Planning by economic survey

Economica 19 (75). Aug. 52:237-253

ELLIOT, John E.

Economic Planning Reconsidered
Quarterly Journal of Economics. Feb. 1958. p. 22.

EUCKEN, W.

On the theory of the centrally administered economy: an analy-
sis of the German experiment.
Pt. II Economica. Aug. 1948. p. 21.

Politica económica del "laissez-faire" economía planificada y
orden de la competencia.

R. Secret. Estado Econ. 37. Nov.-Dec. 1954 6-11.

FAGIN, H.

"Organizing and carrying out planning activies within urban
government"

Journal of the American Institute of Planners
August 1959, v. XXV, n° 3.

FERREIRA, P.

Democracia y Planificación
Rev. Mexicana de Soc. May-Aug. 1947. p.20

FRIEDMANN, J.R.P.

The concept of a palnning region.
Land Econ. 32 Febrero. 1956 p. 1-13

Etude et pratique de la planification: introduction.
Revue International des Sciences Sociales II (3). 59.337-352

FRANK, L.R.
Planisme française et democratic. Rev. Econ. March 1953

FRISH, R.
Generalities on planning.
Industria 4, Oct-Dec. 59, 399-422.

GARCIA, A.
La planificación de Colombia.
El Trimestre Económico.
Vol. XX. N. 3 Julio-Septiembre 1953

GADIL, N.V.
Law and planned economy
Econ. R. (N.Delhi) 8 (11) Oct. 1956. 5-7.

An approach to Indian Planning
Economic Weekly, 13, 1127-1138, N. 27-29. July 1961

GEORGE, P.
Bases rationnelles de la planification
Paris. Union rationaliste 54. 16 p.

GERMAIN, J.
La Planification Economique
Revue Sociale, 125, julio 59, 405-425.

GOODMAN, W.I.
The planner's relationship with the city manager
Journal of the American Institute of Planners
Summer 1953.

GILRSCH, M.
Das beste ays beiden Welten: Planung und Freismechanismus.
Weltwirtsch. Archiv. 69. 1952. 216-227.

HAAR, Ch. M.
The content of the general plan: a glance at history.
Journal of the American Institute of Planners.
Vol. XXI N° 2-3. Spring-summer 1955.

The master plans an inquiry in dialogue form
Journal of the American Institute of Planners
August 1959 - V.XXV n° 3.

HILL, F.C.
Wesley Mitchell's Theory of Planning
Pol. Sci. Quart. Mars 1957 p. 19

HILLMAN, A.
Le rôle du citoyen dans la planification
A. Econ. Collect. 40 (463-467), Janvier-Mai 1952:128-150

IRIBARNE, M.F.
Planificación y orden jurídico político
Rev. de Estudios Políticos. Marzo 1955. pág. 58

JASNY, N.
Improving Soviet planning
International affaire (Londo) 37.465-476. Octubre 1961

JOSHI, R.J.
Personal freedom in a planned economy.
Ind. J. Polit. sci. Ap. Jun 1952 - p. 56-63

KALECKI, M.
The 1961-75 long-run economic plan.
Polish Perspectives. 3.1959

KAPF, William
Economic Development, National Planning and Public Administration
Kyklos, V. XIII, N. 2 pág. 172.

KHILNANI, K.R.F.
L'India di fronte al terzo piano quinquennale.
Politica degli scambi 2. 5-16., maggio-giugno 1961

KLEPPE, P.
Planification et démocratie: l'exemple de la Norvège..
Rev. Econ. Mars. 1953

KOSYACHENKO, G.
Preventing in the national Economy. One of the most important
tasks of planning.
Planovoye Khoryaisto, № 4. Jul. Ag. 1946.

KURSKIJ, A.
Some questions of the improvement of planning in the USSR.
Prov. Econ. Janv. 1959

KOLTSOV, V.
Some problems in the improvement of national economic planning.
Prob. Econ. June 1959 43-45.

KNAUS, L.
A. Democracy in planning.
B. Education and Planning. In Formulation and economic appraisal of development project. V. II. Lehigh s.d. 671-682.

KEIRSTEAD, B.S.
Liberty and a planned economy.
Canadian Jour. Econ. and polit. sci. May 1945.

LANGE, O.
The rôle of Planning in Socialist Economy
Indian Economic Review 4 (2). Aug. 58 1-15

255.
Tres ensayos sobre planeación económica.
El Trimestre económico 26 (4) Oct.-Dic 59. 588-670

LAVAU, G.G.
Planification et liberté
Esprit, 24 (5) mai 1956, 771-790

MANSHOLT, S.L.
La Planeación como proceso en el desarrollo de la Sociedad.
Revista Mexicana de Sociología. 21 (I) Ener. 59, 231-244

MARTIN, Everett, D.
The place of Government in Modern Economic Society
The Annals of the American Academy of Political and Social
Science Vol. 206. Nov. 1939.

MCKITTERICK, T.G.M.
Public planning and private industry.
Polit. Quart. 23. Ap. June 1952 155-162.

MOORTHY, K.K.
India's Third five-year plan
Far Eastern Economic Review 33. 274-276.
August 20, 1961.

MASSE, P.
La Planification française
Problèmes économiques.
France 1-10 3 Octobre 1961.

MISSET, L.
Planning for freedom
Vital Speeches. May 1, 1945.

MARRIS, R.L.
The position of Economics and Economists in the Government Machine. Vol. IXIV. 1954. Dec. p. 759 (Estudio comparativo entre el CPB de Holanda y los economistas del Tesoro).

MEYERSON, M.
Building the middle-range bridge for comprehensive planning.
Journal of the American Institute of Planners.
Spring 1956.

MURANJAN, S.K.
The Tools of planning
Indian Econ. Jour. Jan 1957 p. 19

MAZA ZAVACA, D.F. Alcarcon F.
Planificación Económica Nacional.
Temas. Econ. 4 (37-38) Ene. Feb. 1954 May-Jun. 1954. Jul. 1954.

MARRAMA, V.
Problèmes de planification de l'économie en général et de l'agriculture.
B. Mens. Econ. Statist. Agri. 5 (8) Aout 1956 1-12.

MONTIAS, J.M.

Planning with materials Balances in Soviet-Type Economics
The American Economic Review. Vol. XLIX.

NASH, P.H. and SHURTLEFF, J.F.

Planning as a staff function in urban management.
Journal of the American Institute of Planners.
Vol. 21 n° 3 summer 1954

ORTON, L.M.

What is the place of the planning function in local government
Journal of the American Institute of Planners.
Vol. 6 N° 1

OSUNA VASQUEZ, L.

Sobre planificación y dirección de la Economía.
Rev. Ciencias Ec. (Colombia) Oct. 1958 p. 145-182

OULES, F.

Les principes d'un système économique nouveau: l'économie
harmonisé.
Rev. Intenaz. di Sci. Soc. July-Sept. 1948 p. 23

PEGNUM, Dudley F.

Planning and Economic Science
American Economic Review. Vol. 31 N° 2 June 1941.

PAUKER, G.J.

Indonesia's eight-Year development plan.
Pacific affairs 34, 155-130, Summer 1961

PENDSAY, P.G.

Economic Planning in India
British Survey 11-23. N. 148. July 1961

PRENTIS, H.W.

An national planning and government control a threat to de-
mocracy?
Bull. of America's town Meeting of the Air. Vol. 11 n° 3.

PIGOU (A.C.)

Central planning
Essays in economics. London Mac Millan 52. 199-216

PETERSON, W.C.

Planning and economic progress in France.
World Pol. Ap. 1957

REED, (I.M.)

Man as a planning animal.
J. Amer. Statist. Aug. 1947. 257 March 52. 1-5

RANDET, P.

La planification en France
Urbanisme. 25 (1956) N. 49-50

RODWIN, Lynchand
A theory of urban form
Journal of the American Institute of Planners
V. XXIV Nº 4 - 1958.

RODWIN, Lynchand
Planned, decentralization and regional development, with special reference to the British new towns.
Journal of the American Institute of Planners
V. XXI. Nº 1- winter 1955.

STERNER, R.
Planification et démocratie: l'exemple de la Suède.
Rev. Econ. March 1953.

SMITH, R.B.
Planning in the postwar period and the new structure of the Gos Plan. Planovoye Khozyaisto. Nº 5 Sept.-Oct. 1946

SUTTON, F.X.
Planning and Rationality in the newly independent States.
Economic Development and Cultural Change Vol. X Nº 1 Oct. 1961
Pág. 42 y 50

STRUMILIN, S.
Thoughts on the seven-year plan.
Current Digest of the Soviet Press, New York. 4-2-59.

STANBERRY, V.B.
Planning for the city secure
Journal of the American Institute of Planners.
Summer 1945.

SORGUE, R.
L'Inde et le troisième plan quinquenal
Banque 36, 579-584, septembre 1961.

TURECKIJ, R.
Regional Planning of the National Economy in the USSR. and the bearings on regionalism.
International Social Science Journal, 3, 59.

TANDON, B.C.
Some ideological approaches Toward economic planning.
Indian Jour. Econ. July 1958. p. 141-150.

TINBERGEN, J.
Algunas técnicas de planeación del Desarrollo.
Trimestre Económico 22 (4). Oct. Dic. 1955 401-420

La planification de la politique économique.
Revue Internationale des Sciences Sociales. 11(3) 59, 365-375.